

Valoración de la política petrolera argentina

POR EDUARDO A. PIGRETTI

Profesor de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales I y II en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad del Salvador y en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires; jefe de Investigaciones de Derecho Agrario y Minero en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

I

INTROITO

La historia del petróleo argentino ha sido muchas veces escrita pero no ha sido aún interpretada con objetividad. La política, los intereses burocráticos y las preocupaciones de los empresarios particulares han borrado y borran las posibilidades de un análisis de conjunto, en una materia que de por sí está inundada de suspicacias y puntos de vista convencionales.

La ausencia de una historia valorativa de nuestra política de petróleo, trae aparejada a nivel universitario a más de una falla cultural un problema de más hondas implicancias: del claustro universitario egresan los profesionales que reciben la responsabilidad de establecer las futuras políticas y que deberán desempeñarse en cargos directivos de organismos o empresas. Ese elemento humano estará huérfano de información veraz o carecerá totalmente de ella con lo que el resultado de su quehacer será un fracaso por obra de la improvisación, aún cuando existan propósitos sanos.

Deseamos por ello con este artículo facilitar algunos elementos de consideración aún cuando no nos guía el deseo de imponer convicciones. Somos concientes que en esta materia

cada lector tiene idea tomada y evitamos el juzgamiento intencionado de las cuestiones, centrando el trabajo en una descripción "cuasi anatómica" de los sucesos.

Esperamos que nuestra labor no se considere anodina. En nuestro país, hace falta bastante valentía para exponer con sencillez hechos que prefieren disimularse. La más de las veces, en esa ocultación interesada residen las dificultades que el país debe superar.

A la universidad le compete establecer —podemos decir con apasionamiento— los principios científicos y técnicos que se vinculan al aprovechamiento de las fuentes energéticas. Mejoraremos los motivos personales que nos orientan a la vez que perfeccionaremos la capacidad de obrar de los universitarios, dotándolos de los mejores medios para la realización del bien común que les corresponde.

II

EL ABASTECIMIENTO DE PETROLEO

Cuando se establezca una metodología para el estudio del petróleo, el tema principal deberá orientarse al análisis del abastecimiento que del producto se efectúa en el mercado argentino.

No es que pretendamos disminuir la importancia de los problemas que se vinculan a la propiedad de los yacimientos o al régimen de explotación privada o pública que le es consecuente, pero en un país como el nuestro en que el rendimiento óptimo de un pozo es de 247 metros cúbicos por día, la simple comparación de ese guarismo con los 1.000 metros cúbicos por día que producen los pozos del Medio Oriente basta para orientarnos respecto de la importancia relativa de la cuestión en cuanto pretendemos valorizar en exceso nuestros horizontes petrolíferos.

La discusión respecto de la propiedad de los yacimientos podrá gobernar el debate en lo que se refiere a la extracción del gas, respecto de cuya existencia y abundancia existen perspectivas alentadoras, pero no puede unilateralizar el problema como hasta el presente porque a fuerza de hablar de la propiedad de los yacimientos hemos olvidado el problema económico y financiero que provocan las importaciones.

Mientras el país vendía carne y cereales y su posición in-

dustrial era incipiente, la compra de combustible extranjero no resultaba un problema mayor y era bastante desarrollar un organismo como YPF para satisfacer un orgullo nacional o para prevenir dificultades en el caso de un conflicto bélico mundial. La generación que comandaba entonces el abastecimiento de petróleo, le confirió a YPF una tarea concreta, limitada a la actividad interna del país sin otra pretensión que satisfacer una parte del consumo y sin interés en realizar una política agresiva en el mercado internacional. Para ese entonces YPF ayudado por las reservas de áreas presuntivamente petrolíferas que el gobierno establecía en su favor cumplía una función de complemento de la importación, mientras otros países sudamericanos como Brasil gestionaban derechos petroleros en Bolivia y otros países.

Pero el crecimiento industrial sumado al incremento de la demanda interna de carne y cereales sin aumento de esas producciones, volvieron la adquisición de petróleo extranjero una verdadera sangría. Esa situación se volvió mucho más grave hacia la mitad del siglo que vivimos y los gobiernos trataron de disminuir el impacto económico de tales compras, contratando la extracción de petróleo nacional con empresas internacionales, abandonando por razones económicas las posturas anteriores de defensa más o menos apasionadas de YPF.

El ideal del autoabastecimiento se enseñoró del país. Con ello se pretendió convertir en una política final lo que era solamente una meta económica pasajera, tendiente a disminuir las importaciones y el consecuente desequilibrio financiero que implicaba. Además con la intervención de las compañías internacionales la situación diplomática con las naciones a que dichos grupos pertenecían mejoraba y otros apoyos financieros podían lograrse con lo que se aseguraba el gobierno la obtención de nuevos préstamos.

Por dos veces el intentó fracasó. A la formación ideológica argentina tantas veces adoctrinada en favor de la exclusividad de YPF le pareció correcto. La gestión de contratos e incluso el cumplimiento y ejecución, fueron interrumpidos.

Pero la situación no ha mejorado. La importación continúa con ritmo creciente y los altos pagos debilitan la suerte de nuestras cosechas, agrabando nuestra deuda exterior. La interrupción de los contratos impone por razones de prestigio internacional una necesaria compensación a los contratistas, que en algún caso, quizá han logrado mejorar resultados con ello que cumpliendo el contrato.

Mientras tanto la idea de extraer petróleo por terceros ya se ha abierto camino. Parece mejor darle los trabajos a quienes los tuvieron, perfeccionando el texto firmado, pero resolviendo a través de tales instrumentos las dificultades de pago de las compensaciones, para quienes habían concurrido al país llamados por dos gobiernos y echados por otros.

YPF mientras tanto trata de superar la meta exclusivamente nacional de acción que a través de todos los gobiernos le ha sido impuesta. En los últimos años trata de obtener mercados extranjeros, con producción sobrante o adquisiciones inconvenientes que no tienen cabida en el mercado nacional.

Su intento tropieza con una formidable competencia internacional que lo supera y con las dificultades internas, agravadas por los resultados financieros primero de la firma de los contratos y después de su anulación.

Mientras la opinión pública no acompañe una gestión de expansión, sus esfuerzos serán simples intentos burocráticos de distinta suerte.

Entre tanto una forma de mejorar ese intento se ha iniciado al tratar de reunir los esfuerzos semejantes de las empresas petroleras estatales de otras naciones americanas, que en algunos casos están a la zaga de YPF.

La lucha queda entonces orientada a los caracteres que habían precedido el encuentro de David y Goliath. Frente a organizaciones internacionales de potencia y capacidad, que seleccionan las mejores áreas petroleras del mundo, utilizan los mejores métodos y tienen el máximo de aspiraciones, nosotros no estamos aún convencidos de nuestras propias pretensiones, sumidos al límite de nuestro territorio continental, no solo por factores financieros sino también por exigencia de nuestras ideas y nuestros sentimientos.

En ese caso no exijamos a nuestro pequeño David otra cosa que un golpe de suerte. Mientras no pueda darlo es obligatorio que entendamos sus limitaciones. Mucho ha hecho por abastecer toda la extensión del país, a precios únicos e iguales y vender el mayor porcentaje de productos en el mercado procurando una experiencia en la materia.

Ahora debemos pedirle que esa experiencia no la venda a tan alto precio, que en vez de disminuir nuestros gastos los acreciente. Para orientar nuestra política basta que YPF, la más antigua empresa fiscal de petróleo, imite al Eni, porque hasta ahora la más vieja no tiene nada que enseñar al recién nacido.

Quedan entonces en claro las limitaciones de YPF para que seamos concientes de ellas y sepamos que esperar y que lugar darle. Definamos después la política que le tocará cumplir con toda claridad para que no sea necesario ocultar sus defectos o engrandecer sus éxitos.

III

LA PROPIEDAD DE LOS YACIMIENTOS

Las Provincias con tradición petrolera en el país no han estado por lo general conformes con que sea YPF el único productor de petróleo de los yacimientos. Por el contrario, ellas han preferido la explotación de los particulares en razón de la puntualidad con que estos abonan las regalías que por ser titulares de dominio le correspondían.

Ese sentimiento que tuvo vigencia mientras se aplicara el Código de Minería, cristalizó en la ley sancionada en 1935, conforme con la cual se autorizó junto al quehacer operativo de YPF la actividad de los particulares, razón por la cual a esta legislación se dio en llamar salomónica por cuanto admitía las tendencias estatistas y privatistas.

La realidad política forzó sin embargo el esquema. Los gobiernos de provincias no se sintieron con el poder político necesario para concretar el régimen de concesiones en favor de los particulares que la ley nacional autorizaba como normal. Por el contrario, prefirieron acordar extensas áreas a la tarea extractiva exclusiva de YPF, para lo cual dictaron zonas de reserva.

Como consecuencia de esta debilidad de carácter político, vino a resultar que la ley que facilitaba la concurrencia de los particulares en el manejo de los combustibles, impidió totalmente la gestión privada, a punto tal que prácticamente desde su sanción ninguna empresa pudo registrar nuevos yacimientos a su nombre, oportunidad que en alguna medida habían tenido antes de la vigencia de la ley del 35.

Si el efecto conseguido con una ley favorable al interés privado fue el comentado, parecía exagerado suponer que la participación de las empresas privadas fuera a producirse a través de una ley de nacionalización de los yacimientos, mediante la cual las provincias no tuvieran la propiedad de los yacimientos, que serían transferidos al gobierno nacional, en

cuyo dominio público se econtrarían, sin posibilidad aparente de permitir otra extracción que la de YPF.

Los cálculos resultaron equivocados. Desde antes de la sanción de la ley de nacionalización de 1958, el gobierno empezó a anunciar la participación de los particulares en la búsqueda y extracción del petróleo. Quedaba entonces por develar cual sería el sistema que pudiera conciliar la declaración de inalienabilidad que el Estado impondría a los yacimientos con la posible intervención particular.

El mecanismo fue poco después conocido. La Argentina copiaría el modelo mexicano del art. 27 de la Constitución reformada de aquel país, conforme con el cual las empresas particulares podían extraer bajo contrato el petróleo, entregándolo a Pemex o comercializando en nombre del ente estatal mexicano, pero sin hacerse dueños del petróleo.

Con tal procedimiento pudo advertirse, que la nacionalización que perseguía teóricamente un monopolio a favor de YPF, lo fue en sentido jurídico porque es ahora él quien dispone de los yacimientos, pero la intervención privada fue la más grande que pudiera conocerse en la historia argentina.

De esto es dado deducir que no es el régimen de dominio de yacimientos el que condiciona la explotación estatal o particular de los mismos. En un mercado que no se encuentra totalmente abastecido, las compañías particulares pueden tener interés en abastecerlo, con el propio petróleo nacional, aún cuando no tengan otra ganancia que el pago por su trabajo. El mercado interno es en si mismo lo bastante atrayente para justificar ese propósito. Por lo demás la extracción de petróleo es solo una etapa del negocio. Las tareas de refinarlo y luego mercar con él, son más seguras y en tal caso puede interesar el desarrollo de áreas locales, que garanticen el abastecimiento en el supuesto de dificultades de transporte internacional.