

Tras la huella de YPF (ARI)

*Carlos Malamud **

Tema: La expropiación de la mayor parte de las acciones de YPF propiedad de Repsol, seguida por un acontecimiento relativamente similar en Bolivia, plantearon una gran cantidad de problemas a la diplomacia española.

Resumen: La expropiación del 51% de las acciones de YPF en manos de Repsol, seguida por la nacionalización de la empresa boliviana Transportadora de Electricidad (TDE), en un hecho con bastantes similitudes pero mayores diferencias, suscitaron una gran cantidad de problemas a la diplomacia española. Las situaciones planteadas permiten extraer algunas conclusiones útiles de cara al futuro. Una primera cuestión, objeto de profunda discusión, fue el de si una empresa multinacional como Repsol es española y debe ser defendida por el gobierno de España. Otra, el de los límites de la defensa por parte del gobierno español y la capacidad de maniobra de la diplomacia española.

Hay una cuestión adicional que será analizada en este trabajo, relacionada con la reciente internacionalización de las empresas españolas y con la falta de una prolongada experiencia en este terreno, que sí poseen otros países europeos, EEUU e incluso algunos países asiáticos, como Japón y Corea del Sur. Dicho de otra manera, si se expropiaran empresas españolas es porque éstas se han abierto al mercado mundial, ya que de otro modo no estarían expuestas a medidas de este tipo. Al mismo tiempo, la mayor experiencia de las multinacionales de otros países les permite a ellas y a sus gobiernos reaccionar con mayor distancia frente a los hechos desencadenantes.

Análisis: En menos de un mes el gobierno argentino expropió el 51% de las acciones de YPF controladas por Repsol y el gobierno boliviano nacionalizó TDE, propiedad de Red Eléctrica Española. Pese a las diferencias de ambos casos, mayores que las similitudes, los sucesos fueron vividos con preocupación por la opinión pública española, y, en más de un caso, algunos medios de prensa comenzaron a hablar de una ofensiva en toda regla contra las empresas españolas en América Latina. Un ejemplo ilustrativo del clima que se vivía o se quería proyectar fue la reacción de algunos periódicos frente a la decisión argentina de prohibir las importaciones de jamón, en el contexto más amplio de limitación de las importaciones en el país austral. Si bien la medida afectaba tanto al jamón “serrano” español como al jamón de Parma italiano y a productos porcinos de origen brasileño, varios periódicos españoles alertaban de la prohibición argentina de exportar jamones españoles, olvidándose de los otros casos y particularizando la medida con tintes dramáticos y patrióticos.

* Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano.

Las medidas adoptadas por dos gobiernos populistas latinoamericanos se pusieron en relación con diversas cuestiones, algunas contradictorias entre sí, dependiendo de quién emitiera el mensaje, pero entendidas como causas claves para interpretar el proceso. Entre los argumentos barajados para explicar las nacionalizaciones encontramos los efectos de la crisis sobre la economía española, que ha debilitado a España y su gobierno, que centrado en un duro proceso de ajuste no puede atender el frente externo con la intensidad requerida. Vinculado a este punto, aunque cargando más las tintas contra el gobierno anterior, se alude a la pérdida de peso específico, y de influencia, de España en América Latina, en particular, y en el mundo, en general. En realidad, como bien muestra el Índice Elcano de Presencia Global (IEPG), España tiene una muy alta presencia en el mundo, lo que, sin embargo, no se traduce en una influencia de la misma magnitud.

Otra idea manejada es que la decisión adoptada por los gobiernos populistas de Cristina Fernández y Evo Morales fue facilitada por el hecho de existir en España un gobierno de derecha, o de centro derecha, más distante del discurso y de la retórica populista en boga que el de José Luis Rodríguez Zapatero.

En ambos casos, las motivaciones que condujeron a las expropiaciones fueron básicamente de política interna y se hubieran producido con independencia del signo político o ideológico del gobierno español. Incluso se podría decir que hubieran afectado a un gobierno de Felipe González, pese a la excelente sintonía que durante los años de su gobierno había entre todos los países que integraban el mundo iberoamericano. Si bien tanto en Argentina como en Bolivia las autoridades encargadas de tomar las medidas nacionalizadoras hicieron una evaluación coste/beneficio, aquí, evidentemente, la mayor debilidad de España y la pérdida de prestigio de su imagen internacional favorecieron la decisión adoptada.

Pese a ello son necesarias algunas precisiones sobre el alcance de estas medidas, a fin de determinar si estamos ante un par de hechos aislados o a una tendencia muy peligrosa para los intereses de España en el exterior. En primer lugar hay que señalar que la fuerte fragmentación de América Latina impide encontrar un patrón de actuación único, tanto en este como en tantos otros temas. Como ha señalado correctamente el ex presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, en la actualidad el continente está más dividido que nunca. Esto implica que es muy difícil que una serie de países, comenzando por Brasil, México, Colombia, Perú y Chile, los cinco que mayor inversión extranjera directa (IED) reciben en toda la región, adopten medidas de este tipo. En este grupo podemos incluir otros como Uruguay, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

La segunda consideración afecta a los países con gobiernos populistas, buena parte de los cuales están incluidos en el ALBA (Alianza bolivariana de los pueblos de nuestra América). En algunos de ellos, especialmente aquellos con un fuerte potencial de producción de hidrocarburos, que nutren la mayor parte de sus exportaciones, hemos visto en el pasado expropiaciones en el sector energético, luego subsanadas con una posterior negociación. Si bien ésta, por un lado, aumentó los márgenes de beneficio de los Estados implicados, también hizo posible, por el otro, que las empresas afectadas pudieran seguir operando bajo nuevos supuestos contractuales.

Esto ocurrió en Bolivia, tras la expropiación de Repsol, el 1 de mayo de 2006. Tras arduas negociaciones la empresa pudo seguir operando en el país, aunque como “empresa de servicios”. El 1 de mayo de 2012, cuando se produjo la nacionalización de TDE, se pudo ver al presidente de Repsol, Antonio Brufau, inaugurando una planta de gas junto al presidente Evo Morales. Procesos similares se vivieron en Venezuela, donde buena parte de las empresas multinacionales afectadas por la nacionalización impulsada por Hugo Chávez debieron redefinir las condiciones bajo las cuales operaban. En Ecuador, una profunda negociación también cambió las pautas que permitían la presencia en el país de algunas de las principales petroleras internacionales, entre ellas Repsol. Lo que sí ha quedado claro es que hoy, tras la pertinente reformulación de las reglas de juego, las empresas afectadas atraviesan una situación de normalidad con bastantes garantías de continuidad.

El caso de TDE está muy relacionado con la difícil situación política que atraviesa Bolivia y el gobierno de Morales y con una cierta “tradición” de su gestión de anunciar nacionalizaciones el 1 de mayo, como una especie de “homenaje” (o sacrificio) al pueblo boliviano. Esta tradición, inaugurada con la nacionalización de los hidrocarburos en 2006, que afectó básicamente a Repsol y Petrobras, junto a otras empresas extranjeras, fue seguida en los años posteriores en los sectores más diversos, con empresas de diferente origen.

Entre las empresas nacionalizadas por Morales hay que consignar, en mayo de 2008, a la Compañía Logística de Hidrocarburos, hasta entonces en poder de empresas alemanas y peruanas. En las mismas fechas también se nacionalizó la Empresa Telefónica, filial de la italiana Telecom. En esa misma época, el Estado boliviano recuperó la mayoría accionarial de las empresas petroleras Chaco y Pan American Energy (pertenecientes a British Petroleum) y a Andina, una filial de Repsol. También afectó a la transportadora de hidrocarburos Transredes, propiedad del consorcio británico Ahsmore y de la anglo-holandesa Shell. El 1 de mayo de 2009 Morales nacionalizó Air BP, filial de British Petroleum. En 2010, también el 1 de mayo, cuatro empresas eléctricas fueron nacionalizadas: Corani, subsidiaria de la francesa GDF Suez, indemnizada en octubre de 2011 con 18,4 millones de dólares; Guaracachi, controlada por la británica Rurelec con el 50% de las acciones; Valle Hermoso, con el 50% del capital en manos de The Bolivian Generating Group de la Pan American de Bolivia; y la cooperativa distribuidora Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba. Un día después le tocó el turno a la pequeña fundidora Empresa Metalúrgica Vinto-Antimonio, filial de la suiza Glencore.

La gestión de la diplomacia española

En las semanas previas a la expropiación de YPF hubo una serie de movimientos que afectaron tanto a los principales directivos de Repsol como al propio gobierno español. Los distintos intentos de buscar vías directas de negociación con el gobierno argentino fracasaron o terminaron en vía muerta debido al peculiar sistema de toma de decisiones de la administración de la presidente Fernández, que sólo afecta a un núcleo muy pequeño y cerrado, en el cual no intervienen la mayor parte de los ministros. Esto afecta tanto al ministro de Economía, Hernán Lorenzino, como al de Exteriores, Héctor Timerman, y al otrora todopoderoso Julio de Vido, ministro de Planificación.

En la “mesa chica” del gobierno actualmente influyen Guillermo Moreno, secretario de Estado de Comercio Interior, el más escuchado por la presidente, Carlos Zanini, secretario Legal y Técnico de la presidencia, y Héctor Icazuriaga, el máximo responsable

de la SI (Secretaría de Inteligencia), la antigua SIDE. También cuenta Axel Kicillof, viceministro de Economía, aunque después de su época de mayor esplendor, que coincidió con la expropiación de YPF, su posición comenzó a declinar. En este sentido se hubiera agradecido una mayor utilización de la inteligencia por parte del gobierno español, y no sólo de la inteligencia económica, tan necesaria para evitar el estallido de la crisis o al menos para minimizar los daños. De este modo, las autoridades españolas hubieran actuado con un mayor conocimiento de causa y del terreno que pisaban y hubieran podido tomar decisiones más acertadas, no confiando en interlocutores que se presentaban con un poder que en realidad no tenían.

Con anterioridad a la expropiación las autoridades españolas, incluyendo al presidente del gobierno y algunos de sus ministros, insistieron en el carácter español de Repsol para justificar sus actuaciones en defensa de los intereses de la compañía. Se trató de una apreciación correcta, aunque en algún momento inicial se produjo cierta sobreactuación. Junto a esto, hubo una aproximación de la diplomacia española frente al conflicto que debe ser valorada muy positivamente. En efecto, se insistió de forma coherente en el gran peso de la relación bilateral, una relación centenaria que afecta a personas y bienes intangibles y que incluso está por encima de concretos intereses empresariales. No hay que olvidar el hecho de que Argentina es uno de los pocos países latinoamericanos que tiene un estatus de socio estratégico con España. Esta actitud contrasta con la ligereza con que el gobierno argentino abordó el tema, sin tener en cuenta la forma en que sus decisiones podían influir sobre otros aspectos de la más que compleja relación bilateral.

Sin embargo, el marco más claro para la acción de la diplomacia española se encuentra en la vulneración por parte del gobierno argentino de un tratado internacional, el Tratado de protección de inversiones, firmado entre el Estado español y el Estado argentino. El incumplimiento de la palabra dada y de los compromisos adquiridos por parte de la presidente Fernández coloca al gobierno de España en la mejor situación para la defensa de los intereses nacionales, incluyendo los de Repsol. Pero sin poner los intereses de Repsol por delante de los intereses de España. Entre otras cuestiones porque simultáneamente el gobierno debe proteger los intereses de muchas otras empresas españolas presentes en Argentina, algunas de las cuales están en situaciones delicadas como consecuencia de actitudes discrecionales e intervencionistas del gobierno argentino.

Téngase en cuenta que muchas de esas empresas operan en sectores regulados y su rentabilidad depende de las decisiones regulatorias adoptadas no por organismos independientes sino subordinados a las decisiones del gobierno. Este papel de la diplomacia española adquiere mayor relevancia si se considera que en el caso de que Repsol decida acudir con sus reclamaciones al CIADI, el gobierno español no podrá apoyar abiertamente a la empresa.

Un tema a cuidar es el de las amenazas dirigidas contra el gobierno argentino. Para que éstas sean tenidas en cuenta es necesario que sean creíbles y puedan ser llevadas a cabo, ya que de otro modo se refuerza la posición de la contraparte. En este sentido, el ejemplo más claro fue la posibilidad de que la UE solicitara la exclusión de Argentina en unas negociaciones futuras con Mercosur. Más allá de la imposibilidad de concretar la amenaza, ésta provocó un efecto no deseado, como fue echar a los gobiernos de Brasil y Uruguay en brazos de Cristina Fernández.

Lo que demuestra la experiencia de otros casos es que lo mejor frente a una nacionalización que afecta a una empresa del propio país es intervenir de forma desapasionada, con un discurso equilibrado, no nacionalista. En la misma línea, la solicitud de ayuda a aliados y amigos debe ser hecha de forma discreta para no descubrir las cartas y no dar ventajas a la otra parte en el caso de posibles desafecciones hechas públicas.

Conclusiones: La expropiación de YPF y la nacionalización de TDE muestran claramente que a esta situación se llega tras la internacionalización de la empresa española, ya que de otra forma, de continuar las empresas presentes únicamente en el mercado español, estas medidas no tendrían lugar. Por eso, en la medida que como consecuencia de la crisis las empresas españolas aumenten su presencia y su proyección internacional, es más probable que aumente de forma proporcional el riesgo de verse sometidos a estas tensiones.

La lectura reposada de los hechos también señala que no todas las nacionalizaciones son iguales ni hay que responder frente a ellas de la misma manera. En este sentido, hay que resaltar la actuación diferencial de la diplomacia española frente a los casos de Argentina y Bolivia. La reacción debe ser racional y mesurada, teniendo en cuenta qué es lo que está en juego en cada momento y en cada lugar, para evitar perjudicar a otras empresas por poner demasiado énfasis en la defensa de una concretamente afectada. Por eso, de nada vale enfundarse en la bandera nacional. La batalla de la opinión pública no se gana de esa manera, y menos en un mundo tan globalizado como el actual, donde las noticias de un lado repercuten fácilmente y en tiempo real en el otro.

En situaciones como éstas lo mejor es anticiparse a los hechos y para eso nada mejor que disponer de buena información y de buena inteligencia capaz de interpretar los datos disponibles. A esto hay que añadir la necesidad de una buena cooperación entre el gobierno y las empresas internacionalizadas. Esta cooperación debe existir en todo momento, y no sólo en una coyuntura de crisis, de forma de impulsar, llegado el momento, la puesta en marcha de las correspondientes células de crisis integradas no sólo por funcionarios públicos sino también por empresarios y académicos.

Carlos Malamud

Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano