

YPF, coyuntura económica argentina y relaciones económicas España-Argentina

*Federico Steinberg **

Tema: La coyuntura económica argentina es uno de los factores explicativos de la expropiación de YPF y las relaciones económicas bilaterales se volverán más tensas.

Resumen: Este ARI sostiene que la nacionalización de YPF se ha dado en un contexto de crecientes dificultades económicas en Argentina y que representa un paso más en una larga lista de decisiones del gobierno argentino destinadas a intervenir cada vez más la economía para extender un modelo de “capitalismo de amigos”. Tras analizar la coyuntura económica argentina, se subrayan los principales rasgos de la relación económica bilateral entre España y Argentina y cómo ésta podría evolucionar en el futuro.

Análisis:

Introducción

La nacionalización por parte del gobierno argentino del 51% de las acciones que Repsol posee en YPF no ha sido una completa sorpresa. La presidente Cristina Fernández llevaba bastante tiempo realizando movimientos para recuperar el control de la empresa, pero ha elegido este momento por una conjunción de factores políticos, económicos y energéticos que han aumentado los beneficios que el gobierno argentino cree que puede obtener con la nacionalización.

La presidente ha querido dar un golpe de efecto porque se enfrenta a problemas internos derivados de los escándalos de corrupción y de una coyuntura económica cada vez más adversa, que reducen su popularidad. Además, Repsol-YPF ha realizado recientemente enormes descubrimientos de gas y petróleo no convencionales, que podrían generar importantes rentas siempre que se realicen las inversiones necesarias para su extracción. En el frente externo, Argentina ha aprovechado la crisis económica que golpea a España, la división política de la UE y el hecho de que posiblemente Washington no reaccionaría demasiado enérgicamente ante la expropiación. Todo ello servía para que la presidente considerara que no habría una reacción contundente, multilateral y coordinada por parte del debilitado eje transatlántico.

* Investigador principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano, y profesor de economía de la Universidad Autónoma de Madrid

A continuación se analizan los factores económicos que han llevado a esta nacionalización (los elementos políticos y los energéticos se estudian en otros dos Análisis del Real Instituto Elcano).¹ Se mostrará que la nacionalización de YPF representa un paso más en una larga lista de decisiones del gobierno argentino destinadas a intervenir cada vez más la economía para extender un modelo de “capitalismo de amigos”. Asimismo, se estudian brevemente las características fundamentales de la relación económica bilateral entre España y Argentina. Se enfatiza que ambos países tienen mucho que perder si el conflicto se recrudece, ya que podrían ponerse en cuestión sus excelentes relaciones, especialmente aquellas que tienen lugar entre sus sociedades civiles.

Desviando la atención de los problemas económicos internos

Tras varios años de espectacular crecimiento que siguieron a la debacle económica de 2001, Argentina está afrontando una coyuntura económica cada vez más adversa. El crecimiento previsto para 2012 es del 3,8%, menos de la mitad del registrado en 2011. La inflación, temida por la población tras los episodios de hiperinflación de finales de los años 80, vuelve a ser un problema. Aunque el gobierno la sitúa en el 10%, diversas estimaciones privadas la colocan desde hace años en cerca del 30%, lo que viene reduciendo el poder adquisitivo de pensiones y salarios. Para intentar compensar a una población crecientemente preocupada por el aumento de los precios, el gobierno ha optado por establecer controles de precios y subsidiar algunos bienes y servicios básicos, lo que ha planteado dos problemas.

Primero, ha tenido que lograr los recursos para financiar los subsidios, lo que lo ha llevado a establecer diversas políticas para aumentar la caja del Estado: la nacionalización de los planes de pensiones privados, la modificación de los estatutos del Banco Central para flexibilizar el uso de sus reservas, el aumento de las barreras no arancelarias para bloquear el comercio y aumentar la recaudación (lo que le ha valido numerosos contenciosos comerciales con EEUU, la UE, China y Brasil), el establecimiento de controles de capital (especialmente a la salida de moneda extranjera) y, finalmente, la expropiación de YPF, la empresa que más impuestos paga y una de las que más invierte y más empleo y tecnología crea.

El segundo problema de estas políticas de subsidios y control de precios, que tiene implicaciones más graves a largo plazo, es que han generado unas enormes distorsiones en la economía que desincentivan las inversiones (sobre todo energía y alimentos), lo que supone que el gobierno está haciendo un flaco favor a dos de los sectores sobre los que tendría que descansar su crecimiento (valga como ejemplo que en los últimos años Argentina tuvo que importar carne y derivados del petróleo, algo insólito para un país rico en recursos naturales). Todo ello se refleja en que en este año 2012 Argentina registrará por primera vez en muchos años un déficit por cuenta corriente, y ello a pesar de ser un país que basa su crecimiento en las exportaciones de productos primarios y de que el contexto internacional es de altos precios de las *commodities* por la fuerte demanda de los países de Asia emergente.

¹ Véanse Carlos Malamud (2012), “YPF y la política argentina”, ARI nº 28/2012, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari28-2012, y Gonzalo Escribano (2012), “La expropiación de YPF culmina el fracaso de la política energética argentina”, ARI nº 30/2012, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari30-2012.

En definitiva, sólo los vientos de cola favorables (la demanda china de cereales) permiten sostener, por el momento, el “modelo”. Lo que resulta triste es ver cómo en vez de aprovechar los altos precios de la soja para ahorrar (como Chile) o invertir (como Brasil), el gobierno argentino considera, ilusoriamente, que está ante una situación permanente y gasta los ingresos en consumo corriente, cuando no los desvía en actividades de dudosa legalidad. Todo ello llevó a *The Economist* en junio de 2011 a sentenciar que Argentina era el país emergente con más probabilidades de experimentar una crisis económica porque obtuvo el primer puesto en su *ranking* de economías “recalentadas” (el *ranking*, que incluye a 27 países, se calcula como una media ponderada del crecimiento de la economía y el crédito, la inflación, los tipos de interés reales, la tasa de desempleo y el saldo de la cuenta corriente).

Es importante subrayar que no hay nada intrínsecamente negativo en aumentar el papel del Estado en la economía. En muchos países emergentes exitosos encontramos un creciente intervencionismo público en el sistema económico, que sustenta lo que se conoce como capitalismo de Estado. Su objetivo es impulsar el crecimiento a través de una política industrial activa, realizar un proteccionismo selectivo (y siempre destinado a aumentar las exportaciones) para lograr una mejor inserción del país en el economía mundial, dar un mayor papel a la banca pública en la asignación del crédito y tratar de diversificar la producción y añadir valor a los productos manufacturados dentro del país para que la producción nacional no venga dictada exclusivamente por los mercados internacionales (todo ello en un contexto de alta inversión en educación y sanidad y políticas de mejora de la distribución de la renta). Buenos ejemplos de estas prácticas son Corea del Sur, Brasil, China, o la propia España durante los años 60.

Sin embargo, hoy, en Argentina, estas intervenciones llevan a un “capitalismo de amigos” destinado a incrementar el poder de los círculos cercanos al gobierno (y a incrementar subsidios que generalizan el clientelismo) y no a fraguar un proyecto de país que haga posible el crecimiento a largo plazo. De hecho, el “modelo” argentino se distingue de otros en su sistemática negativa a respetar la seguridad jurídica y en actuar siempre de forma oportunista con los inversores internacionales, lo que ha excluido al país del acceso a los mercados de capital extranjeros para financiarse y lo ha vuelto un destino de dudosa seguridad para la inversión directa extranjera (algo que no sucede ni en China ni en Brasil). Por ello, y en contra de lo que sostiene la presidente Fernández de que “están cambiando la historia”, la expropiación de YPF no resolverá los problemas energéticos del país y hará difícil que se consigan las inversiones necesarias para explotar los yacimientos de gas y petróleo no convencionales. Ni que decir tiene que la decisión ahuyentará a cualquier inversor extranjero en otros sectores.

Las relaciones económicas entre España y Argentina

La expropiación de YPF marcará un antes y un después en las relaciones económicas entre España y Argentina. A lo largo del último siglo, ambos países han mantenido una relación privilegiada, que va desde las ayudas alimentarias de Argentina en la post Guerra Civil española hasta el apoyo que España prestó a Argentina tras el *default* de 2001. Además, los vínculos entre las sociedades civiles de ambos países siempre han sido muy intensos, lo que supone que exista una infraestructura muy profunda de lazos socio-culturales que trasciende tanto lo económico como lo político.

Ambos países son miembros de las principales organizaciones multilaterales, incluido el G-20, donde Argentina es miembro permanente y España invitado permanente desde 2008. Además, desde junio de 2006 existe un Plan de Asociación Estratégica, así como

un acuerdo de protección recíproca de inversiones firmado en 1991, que dicta el procedimiento a seguir en caso de expropiaciones, pero que posiblemente quedará en papel mojado por la forma en la que se ha dado la expropiación de YPF.

En el ámbito comercial, España es el octavo suministrador de Argentina, y su sexto cliente. Asimismo, Argentina ocupa el 39º lugar entre los países destino de las exportaciones españolas y es el 34º proveedor español (menos del 0,4% del comercio español tiene lugar con Argentina). Por lo tanto, Argentina tiene un comercio menos diversificado que España y el mercado español es más importante para Argentina que el argentino para España. Aún así, el saldo comercial es claramente favorable para Argentina, que en 2010 exportó a España por valor de 1.784 millones de euros, algo más del doble del valor que representaron las ventas de España a Argentina.

Pero es en el apartado de la inversión directa donde la relación es más intensa, aunque también es marcadamente asimétrica: España es el primer inversor en Argentina y Argentina prácticamente no invierte nada en España. Desde que Argentina se embarcara en un amplio proceso de privatizaciones en los años 90, España entró en un gran número de sectores, acumulando en la actualidad un *stock* de más de 11.000 millones de euros en el país. Finalmente, Argentina mantiene una deuda con España por un crédito otorgado en diciembre del 2001 que asciende a casi 1.000 millones de dólares.

En los últimos años las relaciones económicas entre ambos países se han vuelto más complicadas. En el ámbito comercial, los productos españoles (al igual que los del resto del mundo) han sido víctimas del aumento del proteccionismo argentino, sobre todo desde el estallido de la crisis financiera en 2008. Sin embargo, los daños causados a los productos españoles no han sido significativos ni han llegado a los titulares de prensa. Además, estos pequeños conflictos han sido gestionados por la UE porque la política comercial española está transferida a Bruselas. En el campo de las inversiones, algunas empresas han ido desinvirtiendo en Argentina ante el endurecimiento de las dificultades para operar, especialmente en los últimos años. Así, Argentina ha dejado de ser el destino predilecto de las inversiones españolas que fue en los 90, siendo desplazada por países como Brasil, México, Chile, Colombia y Perú. Aún así, dados los elevados costes hundidos, así como que todavía pueden obtener beneficios, la mayoría de las empresas han optado por no retirarse de Argentina.

La expropiación de Repsol supone quebrar la confianza mutua entre ambos países. Primero, porque ha violado el acuerdo bilateral de protección recíproca de inversiones. Segundo, y más importante, por el modo en el que se ha llevado adelante la nacionalización, que ha sido arbitraria, discriminatoria con Repsol (otros accionistas en YPF no han sufrido expropiación alguna), que no ha podido ser negociada y que ha estado presidida por unas formas bruscas y humillantes para la empresa española, que nunca deberían haberse producido entre países amigos.

El futuro de la relación económica bilateral

Aunque no es el más importante, uno de los motivos que ha contribuido a que el gobierno argentino optara por expropiar YPF del modo en el que lo ha hecho es que es consciente de las limitadas opciones que tiene España de responder. La vía diplomática parece agotada, los tribunales internacionales –especialmente el centro internacional de resolución de diferencias sobre arbitrajes del Banco Mundial (CIADI)– tardarán tiempo en pronunciarse y no pueden obligar a nada a Argentina, y España, en solitario, puede tomar pocas represalias.

Si la Organización Mundial del Comercio (OMC) tuviera un acuerdo amplio sobre protección de inversiones, España podría apoyarse en el mismo para que Argentina recibiera sanciones por parte de todos los países miembros de la Organización, que en la actualidad son 153. Pero como la cobertura del acuerdo de la OMC sobre inversiones (TRIMS, por sus siglas en inglés) es limitada (prácticamente no cubre los casos de expropiación), no existen foros en los que España pueda ejercer demasiada presión. De hecho, la Política Agrícola Común (PAC) europea, históricamente criticada por los países de América del Sur por proteger el mercado europeo de sus exportaciones, se vuelve ahora contra España, ya que las amenazas que el gobierno español pueda hacer sobre la limitación de las ventas agrícolas argentinas en Europa tienen un reducido impacto, sobre todo en un momento en el que todos los esfuerzos exportadores agrícolas de Argentina se centran en China. Por el momento, el anuncio de que se priorizará el biodiesel europeo sobre el argentino tendrá un impacto limitado sobre Argentina, e incluso podría elevar la factura energética española.

Conclusión: En definitiva, lo único que puede hacer el gobierno español es acompañar a Repsol en su contencioso con Argentina e intentar ayudarle a obtener una cantidad cercana a los 10.500 millones de dólares por la expropiación de YPF. Sin embargo, se debe ser consciente de que lo más probable es que Argentina opte por no pagar (como ya ha adelantado el viceministro de Economía argentino), por lo que habrá que iniciar procedimientos en el CIADI, donde Argentina acumula ya cerca de un cuarto de las condenas por incumplimiento de acuerdos económicos internacionales.

España puede optar también por intentar multilateralizar el conflicto y aislar a Argentina en la escena internacional. Para ello, debe explicar que el mayor perjuicio de la expropiación de YPF a largo plazo lo sufrirá el pueblo argentino porque el país ahuyentará a la inversión extranjera, dejará definitivamente de ser considerado como un socio fiable y no tendrá medios técnicos para extraer sus hidrocarburos no convencionales. Sin embargo, parece que el aislamiento internacional es algo con lo que el gobierno de Cristina Fernández ya contaba y que no le hará cambiar su postura.

Lo que sí debe tener en cuenta España es que adoptar una estrategia más agresiva y de mayor confrontación podría volverse en su contra. Dadas las grandes inversiones que las empresas españolas tienen en Argentina, España tiene mucho más que perder si se produce una escalada en el conflicto que termine afectando a otros sectores.

Más allá de que las relaciones económicas bilaterales pasarán a ser más tensas e incluso tendrán picos de confrontación, es probable que las relaciones entre las sociedades civiles de España y Argentina, que poco o nada tienen que ver con el conflicto de YPF, continúen siendo buenas.

Federico Steinberg

Investigador principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano, y profesor de economía de la Universidad Autónoma de Madrid