

El mito de la pérdida de la soberanía nacional frente a las multinacionales extranjeras implantadas en el territorio: Repsol y Red Eléctrica de España

Alfonso Carbajo Isla*

1. Introducción

Según las estadísticas de UNCTAD, la inversión exterior directa se ha multiplicado en las tres últimas décadas. Los flujos a los países en desarrollo lo han hecho por seis desde el año 1980, mientras que los recibidos por las economías industrializadas se han decuplicado en el mismo período. Entre las economías en transición, la estrategia de China se ha convertido en un modelo a imitar por su asombroso crecimiento impulsado por la modernización tecnológica fundada en la atracción de empresas extranjeras de vanguardia. En la actualidad, casi todos los estados han creado agencias especializadas de atracción de inversiones que compiten intensamente entre sí para llevar a sus respectivos territorios a las empresas internacionalmente punteras en los sectores que están en el momento de moda, o que se estima que tienen más potencial de crecimiento.

Al mismo tiempo, las inversiones internacionales directas tienen mala prensa y son denostadas por grupos amplios de opinión en los países en desarrollo y en las sociedades industrializadas. Los críticos de la globalización condenan el papel de las empresas multinacionales en lo que consideran la explotación de las poblaciones del Tercer mundo, y esas condenas se han agudizado al compás de la crisis financiera internacional, pero no han sido causadas, en modo alguno, por ésta, sino que se asientan en un prejuicio anticapitalista que viene de antiguo. Tan antiguo, que se remonta a la crítica de Hobson, desarrolla-

da por Lenin, a las inversiones de las potencias europeas en sus territorios coloniales en el siglo XIX. Según esta tesis, en la fase avanzada del capitalismo, la concentración progresiva de la riqueza en unos pocos a costa del empobrecimiento de las masas pone en marcha dos procesos: por una parte, el subconsumo de la población, fuente de crisis y depresiones, y, por otra, la organización, como medida de defensa de los capitalistas, de la producción en monopolios y trusts cada vez más poderosos. La consecuencia inexorable es el imperialismo —la expansión colonial añade nuevos mercados y nuevas formas de explotación— y, como única salida del conflicto resultante, la guerra entre los estados capitalistas¹.

Las ideas de Lenin inspiraron los escritos y la actividad de muchos especialistas del desarrollo económico a partir de la Segunda Guerra mundial. Paul Baran adscribió la gravedad de los problemas del subdesarrollo a la lógica explotadora del capitalismo monopolista. Menos revolucionarios en las propuestas, pero igualmente críticos de la libertad del comercio internacional y de la discrecionalidad de las empresas transnacionales, por estimar que ejercen un impacto negativo sobre el desarrollo de las economías periféricas, fueron Hans Singer y Raul Prebisch que influyeron considerablemente en la visión de la ONU y otros organismos internacionales sobre el tema de la cooperación económica internacional. Según Singer, las operaciones de las empresas multinacionales en las eco-

¹ John Hobson publicó *Imperialism* en 1902, alcanzando inmediatamente una inmensa popularidad. Esta obra influyó decisivamente en el famoso opúsculo de Lenin de 1916; véase Lenin, *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín (1966).

* Economista y Técnico Comercial del Estado.

nomías en desarrollo son parasitarias y no contribuyen apreciablemente al bienestar de la población local o al progreso técnico del aparato productivo del país anfitrión². La llamada tesis de Prebisch-Singer, alumbrada por estos pensadores de modo independiente, sostiene que la única vía efectiva de salida del subdesarrollo para los países periféricos consiste en una estrategia de sustitución de importaciones sostenida por un conjunto de medidas proteccionistas. Prebisch, primer Secretario general de la CEPAL, es el creador de la llamada escuela de la CEPAL y el inspirador de las teorías de la dependencia³. Singer ocupó puestos de responsabilidad en el secretariado de la ONU y en la dirección del PNUD; Prebisch ejerció su influencia durante más de una década desde la dirección de la CEPAL y, a partir de 1962, desde su condición de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, organismo que él mismo contribuyó a crear. La filosofía económica y los procedimientos operativos de los organismos internacionales de desarrollo están todavía condicionados en buena medida por las concepciones de estos dos hombres.

En realidad, fuera del círculo de los economistas profesionales, la opinión dominante es de desconfianza hacia el comercio internacional y las inversiones directas procedentes del exterior. Los detractores de la globalización, que incluyen a los grupos intelectuales más activos en el Tercer Mundo y en los países industrializados, las ONG de desarrollo, los verdes, sectores amplios del movimiento feminista y plataformas de amplia proyección como el Foro de Porto Alegre, creen que la inversión exterior y las empresas multinacionales, que son su instrumento, atentan a la prosperidad y a la democracia de los países en desarrollo. Así, se ha acusado a las multinacionales, definidas como monopolios globales, de exacerbar las desigualdades, promover el trabajo infantil, contribuir a la marginación de la mujer, contaminar el medio ambiente y frustrar el ejercicio del poder de los gobiernos democráticos⁴. Se llega a sostener que la soberanía en la mayoría de los estados miembros de la ONU es una ficción porque el poder político tiene que rendirse en muchos casos al podereconómico que esgrimen las grandes empresas transnacionales. Los ejecutivos de las grandes transnacionales pueden, cuando menos en muchos casos, corromper

y frecuentemente intimidar a los políticos de los estados donde operan para obtener las decisiones más favorables a sus intereses a costa de la prosperidad nacional.

2. La experiencia de las inversiones directas en el siglo XX

Frente a la opinión dominante del dominio de las grandes multinacionales sobre los gobiernos, la experiencia histórica muestra una realidad muy diferente. Los casos de expropiación e incluso de confiscación de las inversiones exteriores por parte de los gobiernos anfitriones son la regla más que la excepción. Con extraordinaria frecuencia las multinacionales tienen que plegarse ante decisiones arbitrarias de los gobernantes e incluso de los pequeños funcionarios de los países donde operan porque no tienen otro remedio. La explicación es simple: una vez realizada, la inversión directa en un país determinado se convierte en un rehén potencial para las autoridades del país, y estas, operando las más de las veces en sistemas no democráticos, caen en la tentación de usar el rehén para extorsionar a la empresa matriz.

Quede claro que el derecho Internacional reputa legítima la expropiación de los inversores extranjeros cuando se cumplen tres condiciones: 1) justificación del uso público de los recursos; 2) no discriminación, es decir, expropiar en las mismas condiciones a nacionales y extranjeros, y 3) justa compensación a los propietarios de los bienes expropiados. Al no cumplirse esas condiciones, muchos supuestos casos de expropiación son en realidad confiscaciones de las propiedades de ciudadanos extranjeros. En particular, la compensación a los titulares expropiados, aunque calificada de justiprecio, es a menudo notablemente inferior al valor de mercado de los recursos transferidos, constituyendo de hecho una confiscación encubierta.

Las expropiaciones de inversiones externas fueron muy raras antes de la Guerra Europea pero se dispararon a partir de la revolución rusa de 1917 y han aumentado continuamente desde entonces. Tras la Segunda Guerra Mundial, la implantación de regímenes comunistas en Europa central y del Este y en Asia acarrió una nueva oleada de confiscaciones, y la proliferación de estados independientes, la mayoría con regímenes dictatoriales, en el último medio siglo, ha contribuido a que las inversiones internacionales directas en muchas regiones del mundo sean aventuras arriesgadas. A pesar de la proliferación de tratados bilaterales de protección recíproca de inversiones y del alcance cada vez más amplio de los organismos multilaterales de cooperación económica, excepto en el

² Ver Singer, Hans: *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*, American Economic Review (1950).

³ Su programa está ya contenido en sus principales líneas en *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (1949), documento de la CEPAL, aplaudido por Hirschman como el Manifiesto Latino-Americano, y desarrollado en múltiples publicaciones, como *Capitalismo periférico: crecimiento y transformación* (1981), CEPAL.

⁴ Véase Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización* (2011).

espacio reducido de las economías más desarrolladas, la debilidad de la empresa multinacional frente al poder del estado receptor de la inversión es la norma general. En la Rusia contemporánea los casos de extorsión de los socios extranjeros por parte de los nuevos oligarcas o de la mafia son muy numerosos; en China, la opacidad de los procedimientos judiciales ha permitido, en muchas ocasiones a los socios locales, alzarse con la propiedad total de la inversión realizada en empresas conjuntas por multinacionales extranjeras. El inversor extranjero sabe a lo que se expone si se implanta en Venezuela, Bielorrusia o Argentina, entre otros países notorios por su clima empresarial. Pero la verdad es que apenas hay países en el mundo, desde Guatemala a Sri Lanka, desde Argentina a Pakistán, desde Cuba a Nigeria, en que no se haya registrado más de un caso de acoso económico a alguna empresa extranjera instalada en su territorio. Lo único que sabemos con seguridad es que el número de incidentes registrados es muy inferior al de extorsiones practicadas porque, con frecuencia, la amenaza de un daño mayor es suficiente para que la multinacional se avenga «voluntariamente» a una solución amistosa con el poder local.

En 1963, un Comité de la Cámara de Representantes de Estados Unidos hizo un recuento de las expropiaciones realizadas por gobiernos extranjeros de bienes de ciudadanos americanos, resultando que en muy pocos casos, a pesar de la hegemonía indiscutible de Estados Unidos en los años cincuenta y de las gestiones de la diplomacia americana ante los gobiernos anfitriones, se pudo conseguir una indemnización acorde a la magnitud de la expropiación. Y cuando se consiguió, el resultado buscado fue por el hecho casual de que el estado expropiador tenía bienes (principalmente depósitos bancarios) en Estados Unidos que las autoridades americanas pudieron bloquear⁵.

Para resolver los conflictos creados por la expropiación de inversiones extranjeras, en 1996 se creó dentro del Grupo del Banco Mundial un centro para facilitar la resolución de disputas, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI) —en inglés, International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID)— en el que desde entonces se han registrado cerca de 400 casos de reclamaciones relativas a supuestos abusos de gobiernos respecto a los titulares de inversiones extranjeras en su territorio⁶. Resulta que el

⁵ Véase US Congress, Committee of Foreign Affairs of the House of Representatives: *Expropriation of America-owned property by foreign governments* (1963).

⁶ Se puede obtener una información detallada sobre todas las incidencias registradas y su fase de resolución en <https://icsid.worldbank.org/>

país menos respetuoso de los compromisos contraídos frente a las empresas extranjeras —y más reacio a cumplir las resoluciones del CIADI— es Argentina.

3. Dos ejemplos recientes: agresiones a Repsol y a Red Eléctrica de España

La primavera de 2012 nos trajo dos ejemplos más de la indefensión de las multinacionales —y de los gobiernos de los países donde radican sus sedes— frente a la arbitrariedad de los gobiernos de los países receptores de la inversión exterior. El 16 de abril, la Presidenta de Argentina presentaba en el Parlamento el proyecto de ley de expropiación a Repsol del 51% de las acciones de YPF, al mismo tiempo que un grupo de incondicionales suyos expulsaban a los directivos de la sede de YPF. Aprovechando la oportunidad, el 1 de mayo, el Presidente de Bolivia decidió nacionalizar la empresa Transportadora de Electricidad (TDE), propiedad en más de un 99% de Red Eléctrica de España (REE). Cómo es evidente que la acción del Presidente Evo Morales es, en parte, consecuencia de la decisión del Gobierno argentino de apropiarse de la filial de Repsol, es suficiente analizar el proceso de acoso a Repsol en Argentina para entender los mecanismos de acoso a la inversión extranjera en funcionamiento.

Esto requiere, a su vez, tener en cuenta el marco político de Argentina, uno de cuyos ingredientes esenciales, el peronismo, es una mezcla singular de demagogia y corrupción, de movilización sindical y represión.

La era de Kirchner (de Néstor primero, seguido de, su ahora viuda, Cristina, sin olvidar el poder creciente del hijo Maxi, líder de la Cámpora), última versión del peronismo, tiene los ingredientes del género: demagogia y corrupción. El gasto público, desbocado con la proliferación de subsidios, se ha traducido en déficit fiscales y de balanza de pagos crecientes, y en una aceleración de la inflación. Esta última se ha tratado de contener por decreto, poniendo topes legales a los precios de productos considerados esenciales, entre ellos, la energía, y manipulando las estadísticas oficiales, de modo que en muchas provincias el coste de la vida efectivo es más del doble que el IPC. Y las autoridades han perseguido como saboteadores a los analistas privados que han osado calcular cifras diferentes de las ortodoxas y a la prensa libre que ha recogido sus estimaciones.

En cuanto a los déficit, el régimen ha aplicado toda suerte de medidas creativas. Entre otros desafueros, la

incautación de los fondos de pensiones privados y la movilización, violando la legalidad vigente, de las reservas internacionales del Banco Central. Como estos expedientes sirven sólo para ganar tiempo, para enmascarar los síntomas, pero no para atacar las causas —que, en el caso del sector público, están en las políticas demagógicas de gasto y, en el del desequilibrio exterior, en las distorsiones de precios que dan lugar a un tipo de cambio real sobrepreciado— los problemas han ido en aumento, de modo que, ganadas las elecciones presidenciales en octubre de 2011, Cristina Fernández de Kirchner (CFK) se ha visto obligada a adoptar medidas más drásticas.

Para reducir el déficit presupuestario ha recortado las subvenciones a las economías domésticas y a las organizaciones clientelares, lo que ha sentado mal a las facciones radicales del movimiento, obligándola a reconsiderar la medida. Se ha intentado frenar el desequilibrio exterior mediante el control de cambios y restricciones varias a la importación, alguna tan burda como la instrucción a los servicios de aduanas de suspender el despacho de las mercancías importadas, lo que provocó la movilización de los estibadores que acusaron al gobierno de violar su derecho al trabajo. La popularidad de la presidenta sufrió un descenso notable que se acentuó al producirse dos sucesos que conmovieron a la opinión.

El primero fue el descubrimiento de que el Vicepresidente Boudou estaba bajo investigación judicial por su aparente involucración en la artificiosa transmisión de la propiedad de una famosa empresa de imprenta, a la que se le concedió el contrato de impresión de los billetes del Banco Central, una vez consumada la transacción. El segundo fue el accidente ferroviario del 22 de febrero pasado en la estación de Once, en el que murieron más de 50 personas, el último ejemplo en la carrera de desgracias protagonizadas por las concesionarias de ferrocarriles, una situación que Néstor Kirchner ya había prometido remediar en 2008.

Los regímenes autoritarios han recurrido con frecuencia a la retórica chovinista para desarmar la crítica interna, y CFK consiguió invertir temporalmente el descontento, llamando a la reconquista de las Malvinas. Pero la campaña de las Malvinas solo puede servir de distracción temporal y de efecto limitado. Por una parte, el enfrentamiento armado con Gran Bretaña, con la certeza de una segunda derrota, ni se contempla. Por otra, la propaganda bélica no resuelve mágicamente los problemas presupuestarios. El Gobierno necesitaba otro chivo expiatorio, y lo encontró en Repsol.

La expropiación a Repsol de su filial argentina YPF tenía varias ventajas para el Gobierno. Sustituía el enfren-

tamiento a una potencia nuclear por el ataque a una multinacional —Repsol ocupaba el puesto 94 en la lista de 500 empresas de Fortune—, símbolo de explotación para la izquierda, a la que se le arrebató su presa, la filial YPF, empresa centenaria argentina, que volvía al hogar patrio —«hay que echar a esos gallegos pelotudos que nos vacían nuestro patrimonio»— y sin disparar un solo tiro. Además, el Gobierno obtenía como botín una empresa rentable, una de las más grandes de Argentina, a la que podrá exprimir hasta legar la ruina al siguiente Gobierno.

La confiscación de YPF es una agresión al orden jurídico internacional y, particularmente, a las decenas de miles de accionistas de Repsol que están repartidos por todo el mundo. Como a perro flaco, todo son pulgas, la expropiación es un duro golpe a las entidades más sólidas de nuestro sufrido sistema bancario; CaixaBank tiene un 13% de Repsol, BBVA un 4%, BNP un 3,5% y todas las participaciones han perdido un 30% de su valor. Los daños no se limitan a la Eurozona, porque BlackRock tiene un 3%; ni siquiera a Europa, porque Pemex controla más de un 9% de Repsol.

Es instructivo analizar la expropiación de Repsol en Argentina en el contexto de la experiencia histórica y, en esa perspectiva, examinar la legalidad de la expropiación, las razones aducidas para justificarla, las relaciones de Repsol con el poder en Argentina, el doble binomio soberanía-propiedad privada y poder político- poder económico en la experiencia internacional y las represalias contra las expropiaciones injustas.

Es evidente la ilegalidad del acto de expropiación de las acciones de Repsol en YPF por razones sustantivas y de procedimiento. La decisión unilateral viola el Acuerdo de Protección de Inversiones suscrito en 1991 entre los dos países, que exige consultas bilaterales previas a una expropiación. Es flagrantemente discriminatorio, porque el 51% de YPF que el Gobierno argentino se apropia lo toma íntegramente del 57,43% propiedad de Repsol, respetando la participación del Grupo Petersen (25,46%) y del resto de accionistas privados (17,11%). Viola la legislación argentina que prescribe la intervención de la Corte de Justicia en estos casos y quebranta el principio jurídico básico que obliga a compensar al expropiado con el precio justo. Al decidir que la valoración la fijará el Tribunal de Tasaciones de Argentina y anunciar que Repsol es responsable de delitos contra el medio ambiente, se manifiesta la intención de eludir toda compensación, reforzada con maniobras para reducir la cotización de las acciones de YPF.

Aunque no quiera recordarlo, CFK (con Néstor) votó en 1992 la privatización de YPF, que era un desastre y

ambos dieron la bienvenida a Repsol a fin de siglo. En 2008, Néstor propuso a Repsol, que poseía casi el 85% de YPF, la venta de una participación importante al Grupo Petersen de la familia Eskenazy, en condiciones extremadamente favorables, tan favorables que esta no pagaría nada al contado, recibiendo para ello un insólito crédito vendedor de Repsol, en condiciones de interés y plazo desconocidas en aquellas latitudes, y financiación adicional de un sindicato bancario encabezado por Citigroup. Los Eskenazy pagarían intereses y amortización con los dividendos recibidos que Repsol se comprometía a aumentar hasta el 90% de los beneficios. Además, los Eskenazy, que desconocían por completo el negocio petrolífero, entrarían en la dirección de YPF. No sería extraño que esta exótica transacción estuviera diseñada para beneficiar a los Kirchner tanto o más que a sus amigos los Eskenazy.

Se ha acusado a Repsol de no invertir los beneficios de YPF en Argentina, distribuyéndolos como dividendos y repatriándolos a España, olvidando que el reparto de un 90% del beneficio fue una imposición de Néstor. CFK, enemistada ahora con los Eskenazy, los va a sofocar al reducir el dividendo de YPF. Veremos cómo acaba este episodio. También se ha acusado falsamente a Repsol de no invertir en Argentina, aunque la fijación de techos a los precios mayoristas de la energía es una barrera a la inversión y a la producción, y esto explica que Argentina sea un importador neto de energía. Es una ironía que se haya expropiado a Repsol poco después de descubrir, gracias a su inversión en exploración, uno de los yacimientos de esquistos de petróleo y gas más grandes del mundo, en Vaca Muerta.

Cristina defendió la confiscación de las acciones de Repsol como el medio «para retornar los recursos naturales a la soberanía nacional», confundiendo soberanía con propiedad. El Estado ejerce la soberanía sobre su territorio, siendo soberanía la potestad de legislar, dirimir disputas, mantener la seguridad interior, defender frente a la agresión exterior, acuñar moneda y recaudar impuestos. Todo esto es compatible con la propiedad privada de bienes por parte de nacionales o extranjeros. Los intelectuales de izquierda sostienen que las multinacionales explotan a los países del tercer mundo donde operan. Lo contrario es cierto: son los gobiernos de estos países los que, con frecuencia, extorsionan a las empresas extranjeras que se han instalado en su territorio. El poder político prevalece siempre frente al poder económico.

El ejemplo más patente de esta situación lo ofrece la experiencia de Estados Unidos que, incluso en la cima de su poder, ha sido impotente en su intento de obtener reparación por las propiedades de sus ciudadanos incautadas en Cuba, Hungría, Polonia, Alemania Oriental y muchos otros países, entre ellos, Argentina. Las compensaciones, en los poquísimos casos en que han tenido lugar por existir contrapartidas, han sido parciales y en cómodos plazos.

Y a la luz de la evidencia histórica ¿Ha actuado con acierto nuestro Gobierno en el asunto YPF? ¿Ha sido oportuno insinuando represalias? ¿Nos conviene ejercerlas una vez anunciadas? En mi opinión, el Gobierno debió limitarse a condenar el desafuero jurídico cometido contra todos los accionistas, españoles y extranjeros, de Repsol, a apoyar la reclamación de Repsol en el plano jurídico y nada más. Toda amenaza pública al Gobierno argentino ha sido contraproducente.

La conducta apropiada para salir airoso en situaciones de conflicto la enunció Teddy Roosevelt con la frase «*speak softly and carry a big stick*», que en román paladino viene a ser «no hay por qué alzar la voz cuando se lleva una buena estaca». Lo malo es que el Gobierno ha alzado la voz sin tener estaca alguna, y lo peor es que CFK sabe que no la tiene.

Porque la estaca debe servir en el sitio adecuado en el momento adecuado. Hay que evitar las medidas que puedan afectar a terceros inocentes y que se pueden volver contra el promotor. España ocupa el quinto lugar entre los destinos de las exportaciones argentinas y el décimo entre los países suministradores; una relación económica muy intensa que debemos cuidar y que se pone en peligro al anunciar represalias. La propaganda de CFK puede aprovecharlas para excitar más el odio de una población, que ya está mayoritariamente en contra de Repsol, «contra los gallegos atorrantes». Medidas como los obstáculos a las importaciones de bioetanol solo pueden servir para que suframos terceros inocentes. A CFK y su banda le tienen sin cuidado.

El argumento principal en contra del anuncio de represalias y de la práctica de represalias por nuestra parte, es que llevamos las de perder, porque el Gobierno argentino tiene un arsenal mucho mayor: los centenares de empresas españolas que operan en Argentina y que son otros tantos rehenes de un gobierno sin escrúpulos.