



Vaca Muerta en debate

Expectativas públicas e interrogantes políticos en tierras fracturadas

JUAN ANTONIO ACACIO (IDIHCS/UNLP/CONICET/GECIPE)
Y GABRIELA WYCZYKIER (UNGS/CONICET/GECIPE)
17 DE SEPTIEMBRE DE 2019

Vaca Muerta es un megaproyecto de extracción de hidrocarburos no convencionales cuya explotación se está llevando adelante mayormente en la provincia de Neuquén, en menor escala en Río Negro, y posee proyecciones productivas en la provincia de Mendoza. Con una superficie de 30.000 km², esta formación geológica se extiende también a la provincia de La Pampa, y su riqueza en recursos hidrocarburíferos situó a la Argentina en el segundo lugar mundial como reserva de gas no convencional y en el cuarto en relación con el petróleo de estas características.

El descubrimiento en 2010 de shale gas en Loma La Lata, en la provincia de Neuquén, inauguró un período de transformaciones políticas, sociales y regulatorias de impacto

nacional y subnacional, en el marco de una profunda crisis de abastecimiento de energía destinada al consumo interno. De este modo, tanto en la gestión Kirchnerista como en la de la Alianza Cambiemos, la esperanza pública depositada en la extracción de estos hidrocarburos advino como un horizonte revelador.

Vaca Muerta excede sus límites geológicos y geográficos, y se inscribe en un contexto geopolítico ligado a una etapa del capitalismo en la cual se produce energía extrema. Ciertamente, ante el agotamiento de los hidrocarburos convencionales, empresas y gobiernos se han lanzado a producir energía fósil en formaciones geológicas que requieren técnicas y procesos de extracción más costosos y complejos, con grandes impactos socio-ambientales, avanzando asimismo sobre territorios campesinos, de pueblos originarios y también sobre otras matrices productivas. La técnica conocida como fracking, o fractura hidráulica, permitió el acceso a estos recursos.

“Se abre una etapa de futuro para la energía del país”

Esta frase, pronunciada por el presidente Mauricio Macri en relación con Vaca Muerta, sintetiza en gran medida las expectativas públicas depositadas por la gestión actual con respecto a su explotación. La posibilidad de extraer recursos energéticos que se vislumbró hace una década atrás, permitió proyectar a la Argentina como potencia energética en un contexto histórico donde resalta el aumento progresivo del consumo de hidrocarburos a nivel mundial. La Agencia Internacional de Energía señala que en el 2018 el consumo global de energía ascendió a casi el doble de la tasa promedio de crecimiento desde 2010, relacionado con los requerimientos de la economía y con mayores necesidades de calefacción y refrigeración en algunas partes del mundo. El gas natural representó el año pasado casi el 45% del aumento en la demanda total de energía, y los combustibles fósiles alcanzaron casi el 70% del crecimiento por segundo año consecutivo.

Pero no sólo el mercado mundial es una brújula para proyectar Vaca Muerta, sino también el problema de autoabastecimiento energético en Argentina, particularmente para el caso del gas. En la actualidad, y según datos sistematizados por Pablo Bertinat en base al Balance Energético Nacional del Ministerio de Energía y Minería de la Nación, hacia

el año 2017 la oferta interna primaria de energía (lo que consumió la población) estaba representada en un 54% por el gas natural, un 31% por petróleo, y un 4% proveniente de la energía hidráulica. Así, la Argentina es el país de América Latina que cuenta con la mayor participación del gas natural en su matriz energética, resultando casi el doble que el promedio de la región (26,4%).

Con un 3% de la superficie de Vaca Muerta actualmente en explotación, y la caída de producción de los pozos convencionales, la demanda interna de energía aún no logra ser cubierta por el gas no convencional. Por lo tanto, Argentina depende de la importación de este recurso que se utiliza no solamente para calefaccionar hogares y como insumo en la producción, sino también para producir electricidad. Dependiendo de la performance de Vaca Muerta, el actual secretario de energía Gustavo Lopetegui, afirma que para el 2021 al menos podría revertirse la importación de gas natural licuado proveniente de barcos que atracan en Bahía Blanca y en Escobar, al mismo tiempo que el funcionario renegoció condiciones contractuales que regirán hasta 2026 con Bolivia para continuar importando gas.

Vaca Muerta en acción

Ante la situación de déficit de balanza energética y de la restricción externa en cuanto a la tenencia de dólares para la economía doméstica, la posibilidad de comenzar a explotar Vaca Muerta se ungió como esperanza pública en el segundo gobierno de Cristina F. de Kirchner. Para ello, sucedieron cambios institucionales de importancia: en el año 2012 se sancionó la ley N° 26741 de soberanía hidrocarburífera, cuyo planteo principal estribó en la expropiación del 51% de las acciones de YPF y en la promoción de la explotación masiva de los no convencionales como medio para lograr el autoabastecimiento. Pero además, resultó un mecanismo que buscaba movilizar al conjunto de la producción, impulsando el desarrollo de empresas que proveyeran insumos y servicios para la explotación, a fin de lograr saldos exportables para equilibrar la balanza de pagos y obtener divisas.

Este proceso obtuvo envión con la reglamentación, por parte de la legislatura de la provincia de Neuquén, de la Ley Provincial N° 2867 en agosto de 2013, que ratificaba el

acuerdo que el Poder Ejecutivo nacional había firmado un mes atrás con YPF para llevar adelante un proyecto piloto en Vaca Muerta en asociación con la empresa multinacional Chevron. Como sintetiza Rebossio, en el 2014 la Argentina ya se había constituido en uno de los cuatro únicos países del mundo con explotación comercial de shale, junto con Estados Unidos, Canadá y China. YPF totalizaba en ese entonces el 86% de los 361 pozos perforados, 91% de la producción petrolera y 89% de la de gas en la formación.

La experiencia petrolera de la Provincia de Neuquén, donde se emplaza la mayor parte de la formación geológica en explotación, fue fundamental para darle vida a este proyecto. Sus antecedentes económicos, productivos e identitarios con referencia a los hidrocarburos se combinaron para fortalecer la expectativa pública en Vaca Muerta, y los dirigentes locales abrazaron y promovieron exultantes este proyecto. Es importante considerar este punto, ya que los rendimientos monetarios que percibe la provincia a través de las regalías fueron en aumento, incrementándose un 43% en el 2018 comparado con el registro de un año atrás. El gas lideró la suba de los fondos.

Además de las regalías, la actividad genera trabajo directo e indirecto. Algunas fuentes estiman que el sector petrolero promueve alrededor de 25.000 empleos directos, que es el que está ligado a las operadoras (quienes llevan adelante la inversión principal y lideran el proceso extractivo) y el de las empresas de servicios de hidrocarburos (aquellas que transportan agua y arena, perforan, instalan ductos de gas, de agua y de petróleo crudo, instalan plantas de almacenamiento y de procesamiento temprano). Por cada empleo directo, se estima la creación de dos empleos indirectos, vinculados con empresas radicadas en Neuquén (inmobiliaria, electricidad, comunicación, transporte, finanzas, construcción).

Ello explica que, en un contexto de crisis nacional en relación con distintos sectores productivos y del aumento progresivo del desempleo, Neuquén se revele como un polo de atracción migratoria. En consecuencia, y como se registra por lo menos desde el 2017, arriban en promedio entre 22 y 25 familias por día que aspiran a vincularse a la actividad hidrocarburífera, generando como contrapartida un desborde en la capacidad de los servicios urbanos (hospitales, escuelas, viviendas, rutas y caminos) que no han podido atender adecuadamente esta mayor demanda producto del crecimiento de la población.

La explotación de Vaca Muerta adquirió así la forma de un megaproyecto. Como bien destacan Álvarez Mullally, Arelovich, Cabrera y Di Risio definirlo como tal implica que a) La cadena de valor se organiza desde procesos anteriores a la perforación hasta la refinería, pasando por ductos, insumos específicos para cada etapa y culminando en plantas tratadoras de residuos; b) Requiere la inversión y desarrollo de infraestructura, como caminos, viviendas, servicios, y la reorganización de pueblos y ciudades; c) Se articulan una multiplicidad de empresas de distinta envergadura tanto de capitales nacionales como trasnacionales.

El entramado empresarial de la actividad se puede graficar en términos de anillos: el primero está conformado por las grandes operadoras que consiguen la concesión de las áreas a perforar, el segundo está compuesto por empresas multinacionales abocadas a la perforación y fractura de los pozos, y el tercero se encuentra integrado en su mayoría por las PyMES locales que proveen servicios a las del primer y segundo anillo.

Puestas en nombre y cifras, en la Provincia de Neuquén son 44 empresas operadoras, pero diez de ellas concentran el 70% de la explotación de hidrocarburos. De las diez petroleras con mayor cantidad de kilómetros cuadrados que conforman el primer anillo, cuatro son extranjeras: Total, Exxon, Shell y Vista Oil and Gas. Además, otras compañías como Statoil y Petronas, tienen asociaciones y participaciones en desarrollos junto a las operadoras locales. Entre las seis firmas de capitales nacionales se destaca YPF, que concentra la mayor porción de la superficie explotada y es la que más inversiones aportó, convirtiéndose en la principal productora de gas y petróleo no convencional.

Miradas y acciones de resistencia

Si bien entre la dirigencia política, los sectores empresarios y del trabajo existe una aceptación generalizada en torno a los beneficios de la explotación de los hidrocarburos no convencionales, se advierten críticas y resistencias de distintos actores colectivos. En efecto, el fracking como técnica de explotación de hidrocarburos ha despertado dudas en varios países donde ha ingresado, y la Argentina no permanece ajena a los efectos de este proceso. Las advertencias se relacionan, en primer lugar, con la incertidumbre de los riesgos respecto a los impactos en el ambiente, entre los que se destacan la contami-

nación de acuíferos, del aire, del suelo, y el surgimiento de actividad sísmica en zonas donde no se registraba anteriormente este tipo de sucesos.

Al mismo tiempo, la técnica del fracking es cuestionada por la emisión de gases que contribuyen al efecto invernadero, como el metano. Conjuntamente, estudios realizados en otras latitudes dan cuenta de la vinculación de la actividad no convencional con distintas afecciones referentes a la salud de las poblaciones: cáncer, problemas respiratorios, contaminación sonora, lumínica, y aumento de accidentes de los trabajadores de la actividad petrolera son algunos de los que se describen como preocupantes.

La explotación de hidrocarburos con métodos tradicionales ya había resultado foco de conflictos y detracciones en la provincia de Neuquén, sobre todo por parte de las comunidades y organizaciones mapuches que habitan territorios con riqueza en petróleo y gas. El canto de sirenas con respecto al fracking generó, hacia el año 2013, un proceso de organización de distintos colectivos y de sectores de la ciudadanía local, cuando se votó en la legislatura neuquina apostar a la explotación no convencional con la empresa Chevron. Distintos sectores se nuclearon en la Asamblea Permanente del Comahue por el Agua, y posteriormente en la Multisectorial contra la Hidrofractura. En este proceso tanto las comunidades y organizaciones mapuches, como también el Observatorio Petrolero Sur, tuvieron un papel central en la construcción de un corpus de información orientado a la comunicación y la divulgación de los riesgos de la actividad.

Aunque el movimiento que se oponía a la fractura hidráulica tuvo sus derivas, continúa con fuerza principalmente por la resistencia de las organizaciones y comunidades mapuches que enfrentan el despojo y la intervención de las empresas en sus tierras.

Recientemente, algunos eventos han reactualizado los cuestionamientos a la actividad extractiva, vinculados con derrames de gran magnitud como el que tuvo lugar en Bandurria Sur, un yacimiento explotado por la operadora de bandera nacional, YPF. Por otro lado, vecinos de algunos barrios de Neuquén evidenciaron mediante distintas protestas el mal manejo de los desechos que realizan las plantas de tratamiento, donde intervino en febrero de este año la organización ambientalista Greenpeace, ganando la problemática repercusión a nivel nacional.

Por otro lado, es importante prestar atención a las acciones colectivas que en algunos municipios buscaron prohibir la actividad. Este ha sido el caso, por ejemplo, del municipio de Vista Alegre, donde se gestó un proceso de articulación asambleario de los pobladores, en diálogo con el concejo deliberante de dicho municipio, ante la posibilidad de iniciarse exploraciones de no convencionales en su localidad. Ello culminó con la sanción de una ordenanza que prohibía el desarrollo de la actividad. Al igual que otros casos en las provincias de Río Negro y Neuquén, dicha ordenanza fue vetada por orden del poder judicial de la provincia. A pesar de esto, lograron dinamizarse en estos lugares redes organizativas que continúan en alerta y prestando atención a los movimientos de las empresas.

La sucesión de una serie de sismos hacía fines del 2018 y comienzos del 2019, en la zona de un pueblo llamado Sauzal Bonito, cercano al corazón de la explotación no convencional, emergió también como una cuestión problemática. Los temblores de la tierra fueron denunciados por organizaciones sociales como posibles movimientos originados por el fracking. Estas advertencias resultan sin embargo neutralizadas con un discurso público que niega la relación entre la actividad y los riesgos geológicos a los que puede conducir, mientras en otras partes del mundo se están realizando estudios que buscan aportar información científica para demostrar el vínculo entre la técnica desarrollada por el hombre para acceder a los hidrocarburos y la actividad sísmica.

La lógica controvertida de los subsidios

La promoción de la actividad hidrocarburífera de convencionales y no convencionales estuvo fuertemente subsidiada tanto por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, como por el de Mauricio Macri. Sin embargo, con este último, el esquema de subsidios fue ajustado con motivos de urgencia fiscalista, produciéndose una transferencia directa de recursos desde los usuarios hacia las empresas a través del aumento de tarifas. Se desarmó entonces el Plan Gas destinado a la producción de gas natural convencional, y se aseguró la continuidad hasta 2021 del Plan Gas sólo para Vaca Muerta (Resolución 46-E/2017) y otras formaciones no convencionales en la Cuenca Neuquina.

Sin embargo, esta resolución no pasó desapercibida en el escenario político. A principios de este año el grupo Techint, uno de los principales beneficiarios del programa dirigido a incentivar la producción de gas no convencional en el área de Fortín de Piedra, ubicada en Vaca Muerta, tensó sus vínculos con el gobierno. El Plan Gas había asegurado a las petroleras que si vendían el gas a valores menores al fijado en aquella resolución, el Estado compensaría la diferencia con subsidios. Sin embargo, Tecpetrol logró producir en 2018 volúmenes mayores de los presentados en el proyecto original, demandando al gobierno la aplicación del subsidio por el total de lo producido. El gobierno se negó a pagar esa diferencia habida cuenta de los compromisos asumidos por el ejecutivo con el Fondo Monetario Internacional.

La viabilidad productiva de Vaca Muerta en cuestión

Lo que sucede con los subsidios pone en alerta el problema de la viabilidad productiva de Vaca Muerta. En concomitancia con los efectos e impactos ambientales y en la salud que advierten distintos actores sociales, políticos y científicos con referencia a la técnica del fracking, un informe del Institute of Energy Economics and Financial Analysis, destaca los fuertes obstáculos que enfrenta el desarrollo de este proyecto por cuestiones fiscales, de mercado, y políticas, que pueden perjudicar su continuidad. Entre las principales razones sostienen que: a) el proyecto requiere importantes subsidios de largo plazo, pero el problema es que el gobierno no puede sostenerlos, y ello se verifica en la reducción de estas erogaciones en un 54% en los últimos años; b) YPF tiene la tarea de impulsar el desarrollo de los no convencionales, y por ello firmó acuerdos con importantes compañías extranjeras. Sin embargo, la empresa estaría poco preparada para asumir este rol porque su plan de negocios se encuentra ligado a los subsidios, no pudiendo afrontar a los mercados globales de petróleo y gas; c) el apoyo de los inversores extranjeros es fundamental para el éxito energético de la Argentina, y el gobierno esperararía que el costo lo paguen las empresas, resultando poco realista, ya que los actores económicos aspiran a invertir en tanto reciban subsidios como contraparte.

En términos globales, los problemas de desinversión en la extracción de recursos no convencionales afectan a otras economías, así como los subsidios resultan ser el estímulo

que las empresas privadas requieren para invertir en el sector. En esta línea analistas como Honty, afirman que desde el año 2015 escasea la inversión en nuevos proyectos de exploración y explotación de petróleo. Si bien podría ser fruto de la influencia de las políticas para reducir las amenazas del cambio climático que lentamente van aplicando los países, resulta también una consecuencia de la inviabilidad económica que representa extraer los escasos y costosos recursos petroleros que restan en la tierra.

Por lo tanto, la expectativa política depositada en Vaca Muerta no se encuentra solamente cuestionada por las resistencias sociales que denuncian efectos nocivos sobre la salud, el agua, y los territorios, sino además, por los recursos económicos y de inversión en infraestructura que estos procesos extractivos requieren. Mientras las empresas de capital trasnacional son requeridas con ansias por el Estado, la erogación de recursos colectivos para sostenerlas resulta una condición ineludible, al tiempo que la promesa pública en motorizar el megaproyecto se encuentra complicada por ajustes fiscales.

Los interrogantes sobre la viabilidad de Vaca Muerta afloran entonces en múltiples niveles y en diversas dimensiones, que deben aportar a un debate informado y democrático sobre la producción de energía en la Argentina.