



CONDICIONAMIENTOS INTERNOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA
EXTERIOR: EL PROBLEMA ENERGÉTICO Y SU IMPACTO EN EL ACCIONAR
EXTERNO ARGENTINO (2003-2015).

Maximiliano Barreto

TESIS

DE

DOCTORADO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Rosario

Doctorado

en

Relaciones Internacionales

Agosto de 2024

Directora de tesis: Anabella Busso

Codirectora de tesis: Natalia Ceppi

AGRADECIMIENTOS

A Dios, cuya vara y bastón me infunden confianza

A mi directora, Anabella Busso y, co-directora, Natalia Ceppi, por acompañarme desinteresadamente durante tantos años y brindarme su paciencia, afecto y conocimientos

A mi familia y amigos por ser incondicionales

Al pueblo argentino por sostener la universidad pública

RESUMEN

La presente tesis doctoral se inscribe en el campo de los *Foreign Policy Analysis*, particularmente, en el área de estudios de los condicionantes domésticos de la política exterior. Tiene por objetivo analizar la incidencia del problema energético en la política exterior argentina del período 2003-2015, lapso en donde un conjunto de factores del sector energético interno se incorporó como tema de agenda de la política exterior. Este proceso coincidió temporalmente con la llegada al gobierno de la coalición del Frente para la Victoria, tendencia político-partidaria que gobernó el país durante esos años. En este marco, la investigación busca dar respuesta a las preguntas-problema: ¿de qué manera el problema energético —en tanto tema de la agenda gubernamental— obró como condicionante de la política exterior de los gobiernos del período 2003-2015? ¿En qué planos y dimensiones en términos de vínculos y a nivel de áreas de la agenda se produjo dicho condicionamiento? Para abordar este problema de estudio, se selecciona como marco de referencia teórico-conceptual, al denominado “enfoque interactivo” que propone considerar los nexos entre los planos nacional e internacional al momento de estudiar la política exterior. Dado que la temática energética ha sido abordada indirectamente en la disciplina de las Relaciones Internacionales y, escasamente tratada en el campo de los *Foreign Policy Analysis*, la construcción del andamiaje conceptual se completa recuperando aportes de la Ciencia Política y de agencias especializadas en el rubro energético. La estrategia metodológica general seleccionada es de carácter cualitativa, inscribiéndose a lo largo del *continuum* conformado entre la tradición metodológica empirista e interpretativista. A modo de hipótesis se sostiene que, en el período temporal bajo estudio, la posibilidad de desabastecimiento energético se internalizó en la visión del gobierno como una amenaza al programa económico en clave neodesarrollista, jerarquizó al tema energético como problema de la agenda gubernamental y condicionó la política exterior. Dicha condicionalidad se manifestó con diversas intensidades en las relaciones con otros estados y en los vínculos con las empresas energéticas afectando, simultáneamente, la balanza comercial energética y el stock de reservas internacionales. Asimismo, dos hipótesis operativas ilustran dicho condicionamiento: i) a corto plazo, evitar la interrupción del abastecimiento posicionó a Bolivia y Venezuela —en tanto productores— como socios prioritarios y tensionó el vínculo con Chile, principal importador energético; ii) a mediano término, evitar la interrupción

del suministro condujo a incorporar como proveedores a países extra regionales y contribuyó al deterioro de la balanza comercial energética y del stock de reservas internacionales. En paralelo, la búsqueda del sostenimiento económico del abastecimiento derivó en la expropiación de las acciones de Repsol YPF, tensionando el vínculo con España.

Palabras clave: Política Exterior, Condicionantes domésticos, República Argentina, Problema energético.

ABSTRACT

The present doctoral thesis falls within the field of Foreign Policy Analysis, specifically in the area of studies of the domestic determinants of foreign policy. Its objective is to analyze the incidence of the energy problem on Argentina's foreign policy during the period 2003-2015, a time when a set of internal energy sector factors became part of the foreign policy agenda. This process coincided temporally with the arrival of the "Frente para la Victoria" coalition to government, a political trend that governed the country during those years. In this context, the research seeks to answer the questions-problem: how did the energy problem—as a topic on the government's agenda—act as a domestic determinant of the foreign policy of governments in the period 2003-2015? In what levels and dimensions in terms of links and the areas of the agenda did this conditioning occur? To address this study problem, the so-called "linkage theory" is selected as a theoretical-conceptual framework, which proposes to consider the links between the national and international levels when studying foreign policy. Given that the energy issue has been indirectly addressed in the discipline of International Relations and scarcely treated in the Foreign Policy Analysis, the construction of the conceptual scheme is completed by recovering contributions from Political Science and specialized agencies in the energy field. The selected general methodological strategy is of a qualitative nature, registering along the continuum formed between the empiricist and interpretative methodological tradition. As a hypothesis, it is argued that, in the period under study, the possibility of energy shortages was internalized in the government's vision as a threat to the neo-developmental economic program, hierarchizing the energy issue as a problem on the government's agenda and conditioning foreign policy. This conditionality manifested with varying intensities in relationships with other states and energy companies, simultaneously affecting the energy trade balance and international reserves. Additionally, two operational hypotheses illustrate this conditioning: i) in the short term, avoiding supply disruptions positioned Bolivia and Venezuela as priority partners, given their status as energy producers, and strained the relationship with Chile, the main energy importer; ii) in the medium term, avoiding the interruption of the supply led to the incorporation of extra-regional countries as suppliers, contributed to the deterioration of the energy trade balance and the stock of international reserves. Simultaneously, the pursuit of

economically sustaining the supply resulted in the expropriation of Repsol YPF shares, straining the relationship with Spain.

Keywords: Foreign Policy, Domestic determinants, Argentine Republic, Energy problem.

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN	4
ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1: CONTEXTO CONCEPTUAL, DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS	
1.1 Contexto Conceptual	18
1.2 Diseño de la investigación y aspectos metodológicos	25
CAPÍTULO 2: FORMACIÓN DE LA AGENDA Y CONFIGURACIÓN DEL PROBLEMA ENERGÉTICO COMO CONDICIONANTE DOMÉSTICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR	
2.1 Historización político-jurídica-energética del tema energético	34
2.2 Configuración de la situación problemática energética	39
2.3 Formación de la agenda y construcción del problema energético como condicionante de la política exterior	51
2.3.1 Rasgos iniciales del problema energético	54
CAPÍTULO 3: CONDICIONAMIENTOS A CORTO PLAZO DE LA POLÍTICA EXTERIOR	
3.1 Condicionalidad de la política exterior a corto plazo	67
3.2 Primer esquema de impactos	70
3.2.1 Datos empíricos	72
3.3 Segundo esquema de impactos	88
3.3.1 Datos empíricos	91

CAPÍTULO 4: CONDICIONAMIENTOS A MEDIANO PLAZO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

4.1	Condicionalidad de la política exterior a mediano plazo	108
4.2	Reconfiguración de la naturaleza del problema energético	110
4.2.1	Primera fase de la reconfiguración del problema energético (2007-2008)	118
4.2.2	Segunda fase de la reconfiguración del problema energético (2011)	131
4.2.2.1	El rol del sector privado en el problema	133
4.2.2.2	La expropiación como medida de política exterior	136
4.2.2.3	Impactos en el plano interestatal y trasnacional	141
	CONCLUSIONES	151
	REFERENCIAS	163
	LISTA DE GRÁFICOS	190
	LISTA DE TABLAS	192
	ANEXOS	193

INTRODUCCIÓN

Con la evolución de las sociedades, sobre todo en los últimos cien años, se hizo cada vez más evidente la relación entre el desarrollo —en sus diversas dimensiones— y la energía. El sector energético es uno de los factores principales del bienestar económico y social de un país y, en la mayoría de los casos, es indispensable para generar la riqueza industrial y comercial (Bermann *et al.*, 2003, p. 7; De Dicco, 2004, p. 5; Agencia Internacional de Energía —AIE—, 2007, p. 13; Baumann, 2008; Organismo Internacional de Energía Atómica —OIEA—, 2008, p. 1). Esta especial importancia de la energía para los estados ha dado lugar a un proceso en donde lo energético ha reclamado un destacado protagonismo en las relaciones entre las naciones (Sánchez Ortega, 2011, p. 1).

Aunque con las guerras mundiales el impacto de la energía en el escenario internacional se hizo sentir, la verdadera magnitud de su incidencia se mostró progresivamente una vez finalizadas dichas contiendas. A partir de allí, diversos eventos fueron configurando y expresando el papel que la energía tendría en las relaciones internacionales: en 1951 se produjo la interrupción de los suministros de petróleo de Mosaddeq, en 1956 la restricción por la crisis de Suez, en 1967 el corte de los flujos se produciría en ocasión de la guerra árabe-israelí y, fue en 1973, que el tema energético mostró su cara decisiva con la llamada “primera crisis del petróleo” (Belyi, 2014, p. 12). Estos sucesos, al que se sumaron otros como la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo (1972), impulsaron el tratamiento de los recursos naturales —incluida la energía— como temática de impacto en las relaciones entre los estados (Ceppi, 2011, p. 1). A partir de todos esos eventos se evidenció la centralidad de la energía —en tanto recurso natural— en relación con la satisfacción de los intereses o necesidades del plano doméstico de los países (Ceppi, 2011, p. 1) así como tema de la agenda internacional y de la política exterior.

La presente tesis doctoral se inscribe en este escenario donde la energía constituye un asunto de impacto en las relaciones externas de los estados, centrándose en el estudio de la política exterior de la República Argentina. Específicamente, una situación doméstica —con la energía como protagonista— y sus implicancias en el comportamiento exterior del país a partir del año 2003, tras la llegada de la coalición

de gobierno representada por el Frente Para la Victoria (FPV)¹, concentra la atención. Cabe decir que, si bien dicha situación comenzó a gestarse a fines de los años '90, su impacto en la política exterior fue sustantivo a partir de 2003.

Argentina es un país con una matriz energética, en tanto representación de la totalidad de la energía utilizada en un período determinado, dependiente de recursos no renovables hidrocarburíferos, es decir de origen fósil, formados a partir de biomasa en el pasado geológico. Por mencionar un ejemplo, durante 2003, la incidencia de estos recursos fue de casi el 90% en la matriz energética primaria (Ministerio de Energía y Minería, 2009)². Dada esta dependencia, el análisis de diversos indicadores de la década del '90 como la producción petrolera, la perforación de pozos exploratorios y de avanzada de petróleo y gas natural, el horizonte de reservas hidrocarburíferas o el volumen de las exportaciones de gas natural, permite advertir la proximidad de un escenario de restricción de la oferta doméstica energética. A modo ilustrativo, en 1996 y 1997 se observó un fuerte descenso en la actividad exploratoria de yacimientos gasíferos que cayó de 165 pozos exploratorios en 1994 a 94 en 1997, debido al freno de las inversiones en este tipo de actividades de riesgo (Gadano, 1998, p. 33). Evidentemente, frente a una matriz energética dependiente de los hidrocarburos, los indicadores clarificaron la presencia de un escenario que, hacia fines de la década e inicios del año 2000 y desde la perspectiva de las políticas públicas, se aproximó a aquello que los estudiosos definen como una “situación problemática”. Como se verá en el primer capítulo, se toma esta conceptualización pues permite representar una situación en la cual el sector energético mostró un comportamiento preocupante solamente para algunos actores. Fue un momento donde la problemática permaneció “subterránea”, sin ingresar en la agenda de la sociedad y mucho menos en la gubernamental. Debido a la profunda crisis que eclipsó al país en esos años, otros temas como la desocupación, la pobreza, el hambre, la falta de credibilidad en la clase política, la necesidad de salir del *default* y la renegociación de la deuda externa, concentraron la atención social y política. Sin embargo, parafraseando a Martínez Nogueira (1995, p. 26), el problema energético continuó su período de incubación,

¹ Dicha coalición gobernó durante el recorte temporal y se compuso por los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015).

² Los productos energéticos se denominan primarios cuando se extraen o captan directamente de los recursos naturales o, secundarios, cuando provienen de la transformación de la energía primaria o secundaria (AIE, 2007, pp. 17-18).

siendo advertido por ciertos sectores como el académico especializado, aunque ello no implicó convertirse en políticamente significativo. Este fue un contexto en donde la problemática aún no tenía impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos, pese a las tendencias subyacentes que indicaban su agravamiento.

Es importante subrayar que en dicho escenario el abandono del régimen de la Convertibilidad, la suspensión del pago de la deuda externa y una serie de medidas de política económica de alcance macro y microeconómico al amparo de leyes de emergencia propiciaron un cambio en la orientación general de las políticas del Estado que se distanció del esquema neoliberal característico de los años '90. Se comenzó a ensayar un nuevo modelo de desarrollo —denominado “neodesarrollista” — que apuntó a eliminar o compensar a través de la intervención del Estado las fallas del mercado, ejerciendo un papel promotor de las actividades productivas, considerando al mercado interno como el motor del crecimiento, entre otros rasgos (Actis *et al.*, 2016b, p. 194). En este marco de políticas, la situación problemática energética fue ampliando su alcance: por ejemplo, hacia el año 2002 comenzó a escasear el gasoil y el gas licuado de petróleo (GLP). En efecto, la situación adquirió otros rasgos y ascendió en la escala de prioridades de la agenda gubernamental definiéndose como un “problema” de agenda propiamente dicho. Con el arribo de Néstor Kirchner a la presidencia en mayo de 2003, en los términos de Aguilar Villanueva, la problemática energética paulatinamente fue modelada como una construcción lógica planteada y estructurada de modo tal de ser abordable gubernamental y socialmente con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición (1993, pp. 59-61). Dado que el nuevo gobierno propuso que su programa económico debía centrarse en lo productivo, en el empleo y en la equidad de la distribución del ingreso, la posibilidad de interrupción del suministro energético se internalizó como una amenaza que podría lesionar las perspectivas de crecimiento económico y, por añadidura, la gobernabilidad generando más pobreza, hambre, exclusión y conflictividad social (Kirchner, 2004, 13 de enero). La respuesta a este flagelo fue el énfasis en garantizar el suministro interno de los hidrocarburos líquidos, gaseosos y sus derivados que, en consecuencia, impactó en diversas áreas de políticas, siendo una de ellas la política exterior. Un claro ejemplo fue el conflicto del gas con Chile en 2004

cuando Kirchner priorizó la satisfacción de las necesidades económicas y políticas internas, restringiendo la oferta de gas argentina frente a la demanda chilena.

Por cuanto la política exterior puede ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988, pp. 727-729) que no solo es afectada por condicionantes externos sino también domésticos (Putnam, 1988; Russell, 1991; Van Klaveren, 1992), se entiende al problema descrito como un “condicionante doméstico” de la política exterior.

Ante este escenario, la exploración e indagación de la literatura académica contribuyó a despejar las preguntas-problema de investigación: ¿de qué manera el problema energético —en tanto tema de la agenda gubernamental— obró como condicionante de la política exterior de los gobiernos del período 2003-2015? ¿En qué planos y dimensiones en términos de vínculos y a nivel de áreas de la agenda se produjo dicho condicionamiento?

De las preguntas de investigación se derivó la unidad de análisis y objeto de estudio de la tesis: un análisis de la política exterior argentina. Cabe decir que dicha derivación se basó en el estrecho vínculo existente entre el modelo de desarrollo propuesto por la coalición del FPV y la política exterior. En la nueva articulación entre el Estado y mercado las cuestiones energéticas fueron revalorizadas por su impacto en la sustentabilidad del desarrollo (Actis *et al.*, 2016, p. 24), siendo la política exterior impactada por las tensiones del modelo y, a la vez, una herramienta para atender dicha problemática doméstica.

En este plano, cabe explicitar las variables de investigación escogidas. Así, la “política exterior de Argentina” constituye la *variable dependiente* mientras que la “problemática energética doméstica” representa la *variable independiente*. Por cuanto la relación entre ambas variables, como se verá en el siguiente capítulo, fue pensada como una “teoría” en los términos de Van Evera (2002, p. 16), esto es, una relación conjeturada entre dos fenómenos y el mecanismo que explicita cómo ocurre la relación de condicionalidad, también se seleccionan dos *variables intervinientes*: “visión del gobierno” y “agenda de gobierno”. En este sentido, la condicionalidad de la problemática energética sobre la política exterior está mediatizada por las variables intervinientes mencionadas.

En respuesta a las preguntas-problema de la investigación, la “hipótesis principal” sostiene que: “la posibilidad de desabastecimiento energético se internalizó en la visión del gobierno como una amenaza al programa económico en clave neodesarrollista, jerarquizó al tema energético como problema de la agenda gubernamental y condicionó la política exterior del período 2003-2015. Dicha condicionalidad se manifestó con diversas intensidades en las relaciones con otros estados y en los vínculos con las empresas energéticas afectando, simultáneamente, la balanza comercial energética y el stock de reservas internacionales”.

Además, dos hipótesis operativas ilustran que el condicionamiento se da en dos velocidades: i) “a corto plazo, evitar la interrupción del abastecimiento posicionó a Bolivia y Venezuela —en tanto productores— como socios prioritarios y tensionó el vínculo con Chile, principal importador energético”.

ii) “A mediano término, evitar la interrupción del suministro condujo a incorporar como proveedores a países extra regionales y contribuyó al deterioro de la balanza comercial energética y del stock de reservas internacionales. En paralelo, la búsqueda del sostenimiento económico del abastecimiento derivó en la expropiación de las acciones de Repsol YPF, tensionando el vínculo con España”.

En estrecha relación con el problema y las hipótesis se proponen dos objetivos de investigación: i) “analizar la incidencia del problema energético en la política exterior del período 2003-2015” y ii) “examinar las dinámicas interestatales y transnacionales generadas en torno a la jerarquización del problema energético en la agenda externa del país”. De estos se desprenden tres objetivos específicos que guían la búsqueda de respuestas a los interrogantes planteados.

En primer lugar, se formula i) “identificar y describir los factores domésticos que jerarquizaron a la problemática energética como problema de la agenda de política exterior argentina”.

Por su parte, con el segundo objetivo específico, se busca ii) “analizar la (re)configuración de las relaciones del Estado con sus pares y con las empresas transnacionales energéticas involucradas, generada a raíz del protagonismo del problema energético como tema de agenda gubernamental”.

Y, en tercer lugar, el objetivo restante apunta a iii) “identificar y analizar las implicancias del condicionamiento del problema energético en el área económica-comercial-financiera de la política exterior”.

Es importante considerar que, en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII), esta tesis se enmarca en el campo de los *Foreign Policy Analysis* (FPA) ya que se propone estudiar un condicionamiento doméstico específico de la política exterior³. Al respecto, la justificación del estudio se encuentra en la comprobación de un menor desarrollo en cuanto a aproximaciones que aborden la temática de investigación, en al menos tres cuestiones.

En primer lugar, a pesar de que los cambios que se sucedieron en los años ‘70 condujeron —como ya se dijo— a considerar a los recursos naturales como temática de impacto en las relaciones entre los estados, el tratamiento de las cuestiones energéticas en las teorías de las RRII continuó siendo escasamente trabajado como objeto de reflexión pormenorizada, recibiendo atención en segundo plano o indirectamente. Desde el punto de vista del *mainstream*, la energía puede enmarcarse como un tema transversal cuyo entendimiento variará dependiendo de la adopción de la perspectiva neoliberal, que asume un mundo gestionado por el mercado e instituciones internacionales, o la neorrealista, que postula un mundo de relaciones de poder (Escribano, 2006, p. 10)⁴. Por su parte, los denominados “estudios de seguridad” no incluyen de manera expresa la noción de “seguridad energética”, por lo cual, la problemática energética se trata indirectamente en los planteamientos teóricos de escuelas como la de Copenhague, el constructivismo en su enfoque de “comunidades de seguridad” y los abordajes de la seguridad humana (Iturre, 2008, p. 8). Siguiendo a Susan Strange, representante de la Economía Política Internacional, la energía aparece identificada como una de las fuentes secundarias del concepto de poder

³ Las investigaciones en la disciplina pueden organizarse en dos grupos determinados en función de la unidad de análisis. Por un lado, los estudios de la política internacional (*Study of International Politics*) y, por otro, los análisis de la política exterior (*Foreign Policy Analysis*). En el primero, se agrupan los abordajes que comprenden a una realidad amplia y remiten “(...) al conjunto de relaciones interestatales que constituyen el sistema de estados. Aquí la perspectiva no es la de un Estado, sino la del sistema en su conjunto”. En el segundo, los análisis se refieren al “estudio de la forma en que un Estado lleva sus relaciones con otros estados (...)”, es decir, al estudio del comportamiento exterior desde la perspectiva de un Estado (del Arenal, 2007, pp. 22-23).

⁴ Estudios ampliamente difundidos que ilustran el tratamiento de las cuestiones energéticas dependiendo de la perspectiva de análisis adoptada, son los abordajes de Michael Klare sobre el petróleo y la política de Estados Unidos (en clave realista) y de Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool en *Global Energy Policy* (desde el institucionalismo liberal).

estructural (Sánchez Ortega, 2011, p. 182), estatus similar al que recibe a manos del Realismo Clásico en su noción de poder (Morgenthau, 1986, pp. 143-220).

En segundo lugar, el acotado desarrollo teórico existente se corresponde predominantemente con el nivel de los *Study of International Politics*, por lo cual, siguiendo a Freier (2016, p. 2) la literatura de casos también remite a esta instancia (Kalicki, 2001; Morse y Richard, 2002; Nye *et al.*, 2008), siendo muy reducida en el marco de los estudios de la política exterior. Además, cabe decir que un gran número de trabajos se inscribe en el análisis de la política energética o la política económica, vinculándose indirectamente con la política exterior (Jentleson, 1984; Marks, 1989; Wirth *et al.*, 2003; Griffin, 2009; Lee, 2009; Shaffer, 2009; Deutch, 2011; Levi, 2013; Yusuf y Neill, 2013). En cuanto a los abordajes específicos son habituales los estudios de la política exterior de países como China, Estados Unidos, Japón o de estados del Cáucaso (Ipek, 2009; Balmaceda, 2013; Yamaguchi, 2003; Shaofeng, 2011).

Respecto de lo anterior, el último considerando se relaciona —como se verá en el capítulo próximo— con el esquema conceptual escogido el cual refiere al estudio de condicionantes domésticos específicos de la política exterior desde una perspectiva que asuma a ésta como una política pública interméstica, esto es, sin desatender factores internos y sistémicos que inciden sobre ella de manera simultánea. En Argentina, se avanzó en dos direcciones en cuanto al campo de los FPA: una de ellas incorporó esta mirada teórica y metodológica en los abordajes generales de la política exterior (Russell, 1991; Rappoport, 2006; Russell y Tokatlian, 2016; Simonoff, 2010; Busso, 2014, 2016a, Octavio Amorin Neto y Andrés Malamud, 2015). Cabe expresar que estas aproximaciones no desconocen a la energía como temática, pero por su carácter no realizan análisis exhaustivos de la misma. La segunda dirección ha abordado al tema energético en conexión con la política exterior a través del estudio de algunas vinculaciones específicas del país: Bolivia, Chile, Paraguay y Venezuela (Tini, 2008; Roark y Giglio, 2010; Lorenzini, 2012 y 2017; Ceppi y Lorenzini, 2019). Relacionado indirectamente con este segundo grupo, es posible acceder a aristas del tema a través de producción académica centrada en la política exterior de otros países como Bolivia y Brasil y su vinculación con Argentina (Neiva Santos, 2009; Zapata,

2011; Ceppi, 2014; Schenoni y Ferrandi, 2014)⁵. Consecuentemente, la tesis busca cubrir parcialmente la vacancia que existe en los FPA donde la variable energética se analice como un condicionante integral de la política exterior argentina.

Por último, se anuncia la estructuración del texto. El capítulo uno detalla el contexto conceptual, diseño de la investigación y aspectos metodológicos. Luego, el capítulo dos —que es el primero de carácter empírico— establece la conexión entre la problemática energética y la política exterior a través del proceso de internalización de la problemática como problema de agenda, explicitando la pertinencia disciplinar de la tesis. En otras palabras, el trabajo realizado en dicho capítulo representa el proceso por el cual la problemática doméstica se configura como condicionante doméstico de la política exterior. Los capítulos tres y cuatro se dedican a estudiar la incidencia del problema energético en la política exterior a corto y mediano término, respectivamente. Claro está que los capítulos no deben pensarse como compartimentos estancos, sino interrelacionados y, por tanto, todos aportaron según su alcance a la sustentación de la tesis. Por último, la investigación finaliza con las reflexiones y conclusiones en pos de sintetizar los principales hallazgos y resultados.

⁵ También existen abordajes relacionados con el problema energético que se especializan en factores como el gas, petróleo e inversiones, incluyendo la visión desde otras disciplinas (Navajas y Cont, 2004; Corredera y Rosenfeld, 2004; Freda, 2004; Honoré, 2004; Rodríguez Martín, 2006; Ortíz, 2008; Sabbatella, 2010; Straschnoy *et al.*, 2010; Ferrante y Giuliani, 2014). Muy importante es el aporte de las instituciones argentinas abocadas a la energía como ser el Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo (OETEC), la Fundación Bariloche, el Instituto Argentino de la Energía (IAE), el Observatorio Petrolero Sur, entre otros.

CAPITULO 1

CONTEXTO CONCEPTUAL, DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

En el presente capítulo se repasan, primeramente, los rasgos del problema de investigación y se presenta el contexto conceptual⁶. Seguidamente, se caracteriza el diseño de investigación flexible o emergente que guio el proceso investigativo y la estrategia metodológica cualitativa escogida. Dentro de esta última, se destaca que la tesis se inscribió a lo largo del *continuum* conformado entre la tradición metodológica empirista e interpretativista. Finalmente, se identifican las variables de investigación, su estructuración en las hipótesis y su operacionalización.

1.1 Contexto conceptual

Tiempo antes del inicio del gobierno de la coalición del FPV en el año 2003, diversos indicadores energéticos advirtieron la proximidad de un escenario de restricción de la oferta doméstica energética. Por ejemplo, hacia fines de los '90 comenzó el declive de la producción petrolera, se observó un fuerte descenso en la actividad exploratoria en yacimientos gasíferos y aumentó sustantivamente la exportación de gas; en un escenario de dependencia de los recursos energéticos hidrocarburíferos. No obstante, la crisis que atravesó el país en aquellos años concentró la atención de la agenda social y gubernamental, sin que los indicadores mencionados tuvieran efectos generalizados en la vida cotidiana. Paulatinamente, las tendencias subyacentes en el sector energético comenzaron a emerger hasta ganar espacio en la escala de prioridades de la agenda del gobierno. Dada la magnitud del problema, la tesis se interroga acerca de la manera en que dicho flagelo impactó en una política pública en particular, esta es la política exterior. Para alcanzar este cometido, desde el punto de vista teórico-conceptual, se toma como punto de partida el empleo de la categoría de “contexto conceptual”. La selección de tal noción se relaciona con la adhesión a la tendencia cada vez más frecuente en Ciencias Sociales de abstenerse de hablar de “marco teórico” ante la imposibilidad de abordar un

⁶ A la misma se la entiende como “el sistema de conceptos, supuestos, expectativas, creencias y teorías que respaldan e informan la investigación” (Maxwell, 1996 como se citó en Mendizabal, 2006, p. 76).

problema de investigación en referencia a una única teoría o con conceptos provenientes de una misma teoría, tal como lo sugiere la noción usual de marco teórico (Imenda, 2014, p. 189). Walt expresa que “ningún enfoque teórico particular es capaz de captar toda la complejidad de las relaciones internacionales contemporáneas” (1998, p. 30). Asimismo, el contexto conceptual supone que el mismo no se encuentra disponible para ser tomado prestado, por lo cual, requiere ser construido por el investigador (Mendizabal, 2006, p. 76). La situación conceptual de la disciplina en relación con el tema de investigación reforzó la necesidad de construir el contexto conceptual. Como ya se mencionó en la Introducción, en las RRII el tratamiento de las cuestiones energéticas a pesar de los sucesos de la década del ‘70 recibió escasa atención conceptual, por lo cual se debió recurrir a los aportes de agencias especializadas (ya sea nacionales, regionales o internacionales) y a otras disciplinas como, por ejemplo, la Ciencia Política. Además, el carácter multifactorial y multinivel del campo de los FPA —que se verá en el apartado siguiente— es consecuente con el recurso a otras disciplinas dado que los conocimientos de diversos ámbitos son útiles para los analistas de política exterior (Hudson, 2005, p. 2).

Ahora bien, aunque en esta investigación se hizo foco en la incidencia del problema energético como condicionante doméstico de la política exterior, ello no implicó desestimar el rol de otros factores de orden interno y externo capaces de influir en dicha política. De esta manera, el “enfoque interactivo”, que propone considerar los nexos entre los planos nacional e internacional al momento de estudiar la política exterior, se empleó como marco de referencia. Esta perspectiva apareció hacia mediados de los años ‘60 de la mano de James N. Rosenau con su trabajo *Pre-theories and theories of foreign policy* (1966), pionero en sugerir nuevas rutas de investigación que buscaran correlaciones entre los planos interno y externo de una manera sistemática (Osorno, 1995, p. 427). Aunque sus esfuerzos lo caratularon como el teórico clásico de la política exterior, el lugar de sus ideas en la literatura de las RRII fue declinando, en gran parte porque no se produjo la esperada teoría general de la política exterior (Hazleton, 1987, p. 15). En este sentido, a lo largo de los años la tendencia ha sido explicar la política exterior de los estados a partir de otras dos grandes posturas (Merke, 2007, p. 2). Por un lado, la representada por la *Innenpolitik theory* o teoría doméstica de la política exterior que considera que las preferencias externas son siempre endógenamente determinadas y variables, por lo cual, el énfasis

hay que situarlo en el proceso de formación de las políticas y no en los atributos del Estado o en su ubicación relativa. En la teoría de las RRII, esta visión se vinculó con modelos como el de política burocrática de Graham T. Allison. Asimismo, debido a que el desarrollo teórico de las RRII ha sido limitado en esta posición, numerosas investigaciones han empleado marcos teóricos provenientes de otras disciplinas como la sociología política clásica. Dentro de esta última, incluyendo tanto posiciones pluralistas como marxistas, se considera que la *policy* es consecuencia de las actividades de los grupos de interés y de las fuerzas sociales, lo cual, aplicado al estudio de la política exterior significa entender al contexto externo como fijo (Soares De Lima 1994, como se citó en Busso, 2016b y c). En el caso de las posiciones pluralistas, ilustran esta situación las aproximaciones liberales que se han nutrido de “La Paz Perpetua” de Immanuel Kant para sostener la conocida tesis de “la paz democrática”. Por otro lado, la postura restante –que a su vez representa la posición dominante en esta área– postula que la política exterior es formulada y ejecutada en base a incentivos de carácter sistémicos exclusivamente y ha sido generalmente encarnada por el Realismo Clásico o *Realpolitik* (Rose, 1998, p. 149).

Más recientemente, el enfoque interactivo encontró un mayor número de seguidores de variadas escuelas tales como Marcel Merle, Steve Smith, Fareed Zakaria (como se citó en Osorno, 1995, p. 428), Robert Putnam (1988), Roberto Russell (1991), Alberto Van Klaveren (1992), Keohane y Milner (1996), Octavio Amorin Neto y Andrés Malamud (2015) y Busso (2014, 2016a). Asimismo, esta línea teórica condujo a la aparición de estudios más específicos que asumieron a la política exterior como política pública en pos de aprehender mejor su carácter interméstico (Ingram y Fiederlein, 1988; Lentner, 2006). En Argentina, tras la redemocratización se dio un primer paso en esa dirección con la introducción del punto de vista político y económico por sobre la tradicional perspectiva jurídica que había primado en los análisis anteriores. Por otro lado, más cerca en el tiempo los abordajes han comenzado a crecer en investigaciones que adoptan plenamente la perspectiva de la política exterior como política pública (Busso, 2016d). Cabe destacar que estas indagaciones han puesto de relieve la dificultad de entender a la política en cuestión utilizando marcos conceptuales del *mainstream* ya que estos presentan un esquema institucional donde los actores, sus interacciones y su capacidad de impacto en la formulación de la

política exterior difieren significativamente de lo que acontece en Latinoamérica, en general, y Argentina, en particular (Busso, 2016d).

En consideración de lo dicho, a continuación, se citan los conceptos que integran el contexto conceptual, organizados en torno a las variables con que se relacionan, sin que dicho vínculo sea excluyente.

Respecto con la variable independiente (problemática energética), se recurrió a la definición de *condicionantes domésticos* de Natalia Ceppi (2011, p. 15) quien los entiende como “grupo de factores y actores de naturaleza diversa que son parte del escenario nacional y que inciden en la formulación de la política exterior en un *issue area* determinada”. La implicancia metodológica del concepto fue conectar la variable en cuestión con la variable dependiente (política exterior). Concretamente, en la tesis el concepto se vinculó con los productos, fuentes o recursos energéticos que conforman la oferta interna de energía primaria y secundaria argentina⁷ que, de acuerdo con el carácter de la matriz energética del período analizado, son esencialmente recursos energéticos hidrocarburiíferos. Cabe decir que, en relación con estos factores se recuperó la idea de *recursos naturales estratégicos*, esto es, bienes físicos procedentes de la naturaleza (renovables y no renovables) susceptibles de ser utilizados por el hombre para satisfacer el sistema productivo de un país que funciona a base de esos recursos, sin los cuales pelagra su supervivencia (de Paula y Lorenzo, 2009, p. 64). Dicha definición se seleccionó porque operó como tipo ideal en referencia al modo en que la coalición del FPV entendió a los recursos naturales, la cual se distanció de la lectura de los años '90 en clave de *commodities*.

Por otro lado, se prefirió utilizar la expresión *crisis de restricción de la oferta doméstica energética* en vez de “crisis energética”, para mostrar la situación de déficit energético interno que los factores antes mencionados representaron a lo largo de la tesis. Se coincidió con Sabbatella en que la pérdida del autoabastecimiento —en el sentido clásico— no implica de por sí una situación crítica en el nivel sectorial ya que

⁷ El Balance Energético Nacional (BEN) que es el principal instrumento estadístico utilizado para el análisis del sector energético y la definición de políticas públicas a mediano y largo plazo en Argentina, identifica como fuentes de energía primarias a las siguientes: energía hidráulica, energía nuclear, gas natural de pozo, petróleo, carbón mineral, leña, bagazo, aceites vegetales, alcoholes vegetales, energía eólica, energía solar y otros primarios. En cuanto a las secundarias detalla: energía eléctrica, gas distribuido por redes, gas de refinera, gas licuado, gasolina natural, otras naftas, motonaftas, kerosene y aerokerosene, diesel y gasoil, fueloil, carbón residual, no energético, gas de coquería, gas de alto horno, coque, carbón de leña, bioetanol, biodiesel (Ministerio de Energía y Minería, 2016, p. 11).

la Argentina importó sólo una parte de sus necesidades energéticas, al igual que otros países (2018, 9 de noviembre). No obstante, es una situación más compleja que una circunstancial restricción en el abastecimiento dado que la limitación tiene raíces en aspectos estructurales del sector y como proceso se prolonga en el tiempo, adquiriendo las medidas orientadas a su solución, un carácter de insostenibilidad en términos económicos.

En relación con la variable dependiente, se seleccionó la definición de *política exterior* de Clemente Batalla quien la entiende como el resultado de complejas articulaciones entre factores de origen interno y externo que operan en un contexto de cambio constante de acuerdo con la dinámica de la coyuntura y modifican las opciones posibles de inserción (2007, p. 12).

Complementariamente, se escogió la propuesta de Celso Lafer (2002) quien entiende que “la tarea de la política exterior como política pública es traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino”. Esta definición aporta al entendimiento de la política exterior como política pública y explicita una finalidad específica de esta política que cobró peso en el período de estudio: trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales (Lafer, 2002 como se citó en Busso, 2016c, p. 12). Además, se acudió a la Ciencia Política para definir *política pública* –en tanto sinónimo de la política estatal pero diferente a la política de Estado– como:

“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De tal intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (O’Donnell y Oszlak, 1995, pp.112-113).

Cabe decir que dicha definición ilumina que las metas u objetivos de la política exterior o la traducción de las necesidades internas en posibilidades externas no es un proceso neutral, poniendo foco en los tomadores de decisiones.

Por último, las variables intervinientes ameritan los siguientes comentarios conceptuales. En primer lugar, la variable “visión del gobierno” desde la perspectiva de las políticas públicas se relaciona con el concepto de *situación problemática* definido como “hechos vividos u observados por los sujetos que, al referirlos a sus cuadros valorativos, arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 58). Se optó por esta conceptualización pues permitió expresar la lectura inicial que los tomadores de decisiones hicieron sobre el tema energético. Esta definición representó la lectura de la problemática en los momentos en que no mostraba explícitamente su nivel de gravedad. Por tanto, no se encontraba en la agenda de la sociedad y mucho menos en la gubernamental en un lugar prioritario. No obstante, parafraseando a Martínez Nogueira (1995, p. 26), el problema energético ya se encontraba en un período de incubación/maduración: el tema era objeto de atención de ciertos sectores, sin por ello convertirse en políticamente significativo. Los flagelos incipientes, aun no tenían impacto cotidiano en la vida de los ciudadanos y no presentaban una gravedad elevada, pese a que las tendencias subyacentes indicaban su acrecentamiento. Ahora bien, como ya se mencionó, lo que inició en los ‘90 como una cuestión propia del sector energético fue ampliando su alcance en los primeros años del 2000: así, los energéticos no producidos, debieron ser importados o reemplazados por otros, por lo que comenzó a evidenciarse que era imprescindible, por ejemplo, la inversión en búsqueda de nuevos pozos hidrocarburíferos en pos de garantizar el equilibrio de la oferta y la demanda de los energéticos. Por este motivo, en segundo lugar, se acudió al concepto de *problema* para referir al ascenso de la situación problemática en la escala de prioridades de la agenda gubernamental. Aguilar Villanueva, define a los problemas como construcciones lógicas planteadas y estructuradas, de manera que sean gubernamental y socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición (1993, pp. 59-61). En efecto, dicho concepto se vinculó con la variable interviniente “agenda de gobierno” pues el paso de situación problemática a problema habilitó la posibilidad de su ingreso a la agenda⁸. Al respecto de este “pasaje” merece recordarse que son parte de un dispositivo

⁸ Se habla de “posibilidad” ya que no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno (Aguilar Villanueva, 1993, p. 23).

analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no es la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro (Aguilar Villanueva, 1993, p. 15). En este punto, se recurrió al concepto *agenda de gobierno*⁹ entendida como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 29). La operacionalización de estos dos últimos conceptos a través de la variable agenda de gobierno, estableció la conexión con la política exterior en tanto política pública, pues dicha variable recogió determinadas decisiones analíticamente diversas —por ejemplo, la decisión de elaborar y definir el problema— que condujeron a opciones de acción que, en esta tesis, se expresaron como cursos de actuación de la política exterior.

Finalmente, enlazado con la variable agenda de gobierno se elaboró la siguiente definición de *programa económico* en vistas de captar el sentido de esta idea, presente en la estructura principal de la hipótesis. En efecto, se plantea a dicho programa como un conjunto de lineamientos económicos directrices, escritos y no escritos (metateóricos, teóricos y prácticos), de carácter general (temas agendables o de agenda), para las políticas públicas de un determinado período, con origen en las preferencias de los principales actores del gobierno. En la tesis, los rasgos del programa económico se relacionan con el modelo de desarrollo propuesto por el gobierno, por lo cual, se empleará la denominación “programa económico en clave neodesarrollista” en pos de asignar mayor especificidad al concepto. Retomando lo expresado en la Introducción y, como se verá en el siguiente capítulo, a inicios del siglo

⁹ También llamada agenda gubernamental, institucional o formal. Un segundo tipo de agenda se denomina “sistémica”, “pública”, “constitucional”, “social” y está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la “contaminación”, la “pobreza extrema”, la “seguridad nacional”) y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el “analfabetismo”, el “narcotráfico”) (Aguilar Villanueva, 1993, pp. 31-33).

XXI Argentina comenzó a desplegar una orientación general de sus políticas que se alejó del esquema en clave “neoliberal” de los años ‘90.

Por otro lado, atendiendo a la especificidad de la problemática doméstica, pero en pos de evitar aquí la conformación de un glosario de términos, a lo largo de la tesis se fueron citando diversas conceptualizaciones.

1.2 Diseño de la investigación y aspectos metodológicos

La presente tesis se planificó siguiendo un diseño de investigación flexible¹⁰ o emergente ya que se asumió la posibilidad de advertir durante el proceso de investigación situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio que exigieran cambios en la propuesta inicial y en sus elementos constitutivos (Sandín, 2003; Mendizábal, 2006). Tal como expresa Morse: “el diseño original no está escrito en la piedra” (2003 como fue citado en Mendizábal, 2006, p. 67). Por ejemplo, los conceptos escogidos sirvieron de guía, pero no constriñeron por anticipado la realidad. Ello habilitó la posibilidad de modificarlos o superarlos. Desde el inicio de la investigación la recolección de datos, el análisis, la interpretación y la teoría, se dieron conjuntamente y, esta ida y vuelta entre los datos y la teorización permitió generar interactivamente conocimiento fundado en los datos (Mendizábal, 2006, p. 68). Así, el hallazgo de los conceptos de “agenda” y “problema” de Martínez Nogueira (1995, pp. 23-27) en una etapa avanzada de la investigación, contribuyó a reestructurar los indicadores de las variables —previamente confeccionados— a la luz de estas definiciones.

Asimismo, se siguió una estrategia metodológica de carácter cualitativa¹¹. Dentro de ella, la tesis se inscribió a lo largo del *continuum* conformado entre la tradición metodológica empirista e interpretativista. Como lo indica Lamont, estas dos

¹⁰ Analíticamente se pueden modelar dos tipos de diseños de investigación: estructurados y flexibles. Resumidamente, el primero es un plan con una secuencia unidireccional que parte de objetivos finales precisos de estudio y una metodología rigurosa para obtener datos comparables. Este diseño no podrá ser modificado en el transcurso del estudio y solo captará aquello que los conceptos operacionalizados delimiten (Mendizábal, 2006, p. 66). El segundo, se caracteriza en el presente apartado 1.2.

¹¹ Los métodos cualitativos se utilizan para comprender cómo se le da sentido al mundo que rodea al investigador y, como tal, requiere centrarse en los significados y procesos que conforman la política internacional (Lamont, 2015, p. 78).

vertientes mayoritarias en la disciplina de las RRII no son mutuamente excluyentes, sino que conviene pensarlas como un continuo fluido a lo largo del cual los investigadores utilizan una amplia gama de métodos (2015, p. 17). Esta decisión se tomó en función de las respuestas a un conjunto de interrogantes iniciales: ¿cuál es el interés en el tema a investigar? ¿qué se desea saber sobre eso? ¿qué tipo de conocimiento se quiere crear?

Por un lado, las preguntas de investigación: “¿de qué manera el problema energético —en tanto tema de la agenda gubernamental— obró como condicionante de la política exterior de los gobiernos del período 2003-2015? ¿En qué planos y dimensiones en términos de vínculos y a nivel de agenda se produjo dicho condicionamiento?” inclinaron la tesis hacia la tradición empirista al representar un problema de estudio sobre las causas de un comportamiento externo específico, el modo en que el problema energético condicionó la política exterior y las consecuencias de esa interacción. La sustentación de una hipótesis derivada de observaciones de hechos empíricos fue en esa misma dirección. Sin embargo, por otro lado, se aproximó al polo interpretativista al rechazar la analogía entre el estudio del mundo natural y social y al subrayar la imposibilidad de estudiar la política como una realidad objetiva al investigador. En las RRII como disciplina social, la realidad observada es mediatizada por el papel del investigador interviniendo o creándola en base a conceptos, etc. (Lamont, 2015, p. 20). En cuanto a la hipótesis, al no pretender un carácter universal y predictivo con su formulación también se impregnó de consideraciones interpretativistas. Se apuntó a identificar factores que interactuaron entre sí en pos de visualizar una interrelación particular entre las variables, sin que signifique hacer afirmaciones de carácter general (Actis, 2014, p. 17).

Dado lo dicho, se coincide con Actis en que:

“la tradicional dicotomía explicar-comprender en las Ciencias Sociales, y más específicamente en investigaciones en RRII, es contraproducente para avanzar en estudios que puedan aprehender la complejidad de las relaciones internacionales. ¿Se puede explicar una relación causal de un condicionante determinado sobre una política pública particular sin comprender cómo se articulan e influyen otros condicionantes, o

subestimando el peso, por ejemplo, de la variable contextual?” (2014, p. 17).

En este encuadre, el estudio de caso se escogió como método dada su pertinencia para i) abordar problemas de investigación de tipo “cómo” o “por qué”; ii) donde el investigador ejerce poco control sobre los acontecimientos y iii) donde el foco de atención se encuentra en un fenómeno contemporáneo, dentro de algún contexto de la vida real (D’Ancona, 1996, p. 96; Yin, 2009, p. 1). Lim, por su parte, propone tres elementos distintivos para un estudio de caso que son transversales a los ítems anteriores: iv) una temática o preocupación, v) un espacio geográfico delimitado o unidades de análisis y vi) un período de tiempo (2010, pp. 47-48). Aquí, iv) la temática se correspondió con los condicionantes domésticos de la política exterior, v) circunscripta a la unidad de análisis representada por la política exterior argentina vi) del período 2003-2015. Respecto del ítem “vi” que corresponde al recorte temporal cabe decir que el mismo coincidió con los gobiernos de Néstor Kirchner 2003-2007 y Cristina Fernández 2007-2011/2011-2015. Las elecciones del año 2003 dieron por concluido el ciclo de inestabilidad inaugurado con la crisis del 2001 y establecieron en el país una nueva etapa de “normalidad” política e institucional que, con ciertas vicisitudes, continuó a pesar de las sucesiones presidenciales hasta las elecciones del año 2015. En palabras de Gadano, Kirchner se propuso instrumentar un “modelo” de política diferente (2014, p. 143) que se distanciara de la estrategia neoliberal imperante en los ‘90, marco en el cual se habían comenzado a manifestar las tendencias negativas en el sector energético mencionadas. Pese a que durante la presidencia de Eduardo Duhalde (enero de 2002-mayo de 2003) se dieron una serie de pasos hacia un modelo de desarrollo diferente, por ser un gobierno de transición, se tomó a la presidencia de Kirchner como el punto de partida. En cuanto a la problemática energética, fue en 2003 cuando ésta consolidó su incorporación a la agenda gubernamental ocupando un lugar prioritario. En efecto, el período bajo estudio permitió ver cómo una misma tendencia política gestionó la incidencia de la problemática energética en la política exterior¹².

¹² Otro elemento que justifica el recorte temporal en relación con el tema de investigación se tomó de Busso (2016) quien sostiene que es en la etapa kirchnerista cuando los “condicionantes domésticos” se constituyeron en una fuente significativa para la formulación de la política exterior.

Dentro de estas definiciones metodológicas, otro aspecto importante radica en cómo se seleccionaron las variables, cómo se estructuraron en la hipótesis y cómo se operacionalizaron.

En primer lugar, la selección se relacionó con el campo de los FPA, el cual requiere variables que permitan estudiar los factores que influyen en el desarrollo de la política exterior, conduciendo a un análisis multifactorial¹³ y, en ocasiones, multinivel (Hudson, 2005, p. 2). Como se irá viendo, las mismas explicitaron la intersección entre los factores materiales e ideacionales determinantes del comportamiento estatal (Hudson, 2005, p. 3). Es decir que además de los factores materiales, por ejemplo, expresados en indicadores como la producción petrolera, el estudio se inclinó hacia el agente al considerar a los tomadores de decisiones¹⁴ incluyendo, en efecto, el estudio del nivel individual. En este sentido, la consideración de los discursos de los decisores ilustra la inclusión de aspectos ideacionales en las variables.

En segundo lugar, es preciso aclarar con mayor detalle que la hipótesis tiene dos componentes cuya identificación es importante para comprender cómo operan las variables en ella. En este sentido, posee una i) estructura principal que coincide con lo que comúnmente se conoce como hipótesis principal o central, esto es, aquella donde se formula la relación entre las variables independientes y dependientes. Asimismo, dicha estructura fue pensada como una “teoría” en los términos de Van Evera (2002, p. 16), es decir, una relación conjeturada entre dos fenómenos y el mecanismo que explicita cómo ocurre la relación conjeturada¹⁵. Por otro lado, posee dos estructuras secundarias que coinciden con las llamadas hipótesis operativas, de trabajo o de

¹³ Aunque claramente el argumento de una hipótesis se puede conformar con cualquier nivel de detalle (Van Evera, 2002, p. 19) ya que los eventos tienen un carácter fractal, de tal manera que siempre existen micro eventos que están integrados dentro de cualquier evento (Falleti y Mahoney, 2016, p. 189), se detuvo el nivel de desagregación en función del mencionado nivel de análisis.

¹⁴ Los estados son abstracciones, por lo cual, solo los seres humanos son verdaderos agentes, cuya agencia es la fuente de la política internacional y de los cambios en ella (Hudson, 2005, pp. 2-3). La base de las RRII es la misma que la del resto de las Ciencias Sociales, por tanto, comprender cómo los humanos perciben y reaccionan al mundo a su alrededor y cómo moldean y son moldeados por el mundo que los rodea es fundamental (Hudson, 2005, p. 1).

¹⁵ Dados los comentarios de corte epistemológicos de líneas arriba, en este punto la tesis se aleja del polo empirista por cuanto no se entiende a las definiciones tomadas de Van Evera (2002) con la impronta de una causalidad determinista y se marca distancia respecto a la idea de generalidad de una teoría. Evidentemente, la investigación se inscribió en la formulación de una argumentación de sucesos específicos/particulares que se formularon como teorías (Van Evera, 2002).

investigación (Van Evera, 2002, p. 18). Respecto a la estructura principal, la relación conjeturada se compuso por la relación de condicionalidad entre la “problemática energética” (variable independiente) y la “política exterior argentina” (variable dependiente). En cuanto al mecanismo, correspondió incorporar como variables intervinientes la “visión del gobierno” y la “agenda de gobierno”. Respecto a las estructuras secundarias, cabe decir que operó la variable interviniente agenda de gobierno y la variable dependiente política exterior, considerando además la dimensión temporal.

En relación con la dimensión temporal y consecuente con el nivel de análisis que encuadró la tesis¹⁶, se retomó la idea del “corto plazo” y “mediano plazo” de Calduch (2011). La primera periodización refiere a una fase temporal generalmente breve, durante la cual uno o varios actores internacionales son capaces de formular y ejecutar una determinada línea de acción en el contexto internacional. Se puede estimar razonable, dentro del corto plazo, un período que oscile entre 1 y 5 años. Aquí, los principales factores y estructuras internas de los actores internacionales estudiados experimentarán cambios secundarios, al tiempo que el orden básico imperante en la sociedad internacional permanecerá inalterado, lo cual, permite metodológicamente considerar que el entorno en el que se desarrollan las actuaciones internacionales de los actores analizados es constante. La segunda, por su parte, es una etapa relativamente más amplia, entre 5 y 10 años, durante la cual las diversas estructuras y factores endógenos de los actores internacionales experimentarán cambios significativos que afectarán a su influencia o capacidad de actuación en la vida internacional. Por ejemplo, es un plazo en el que puede cambiar el gobierno o las condiciones económicas y sociales de un país. Un plazo medio suele ser también la duración temporal adecuada para elaborar y desarrollar nuevas estrategias o programas de política exterior de los estados. Durante el curso de una década, el orden internacional habrá experimentado ciertos cambios en su funcionamiento y en sus instituciones debido, fundamentalmente, a los cambios operados en las relaciones entre sus miembros y en el panorama de sus factores más dinámicos, por ejemplo, el factor tecnológico en el mundo actual, aunque tales cambios todavía no habrán

¹⁶ Calduch indica que el nivel de análisis de la política exterior (o de la microinternacionalidad, como él le llama) posee una propia periodización que lo distingue del nivel de la política internacional o de la macrointernacionalidad (2011, p. 13).

ocasionado transformaciones decisivas e irreversibles en las estructuras de la sociedad internacional (Calduch, 2011, pp. 13-14).

En tercer lugar, la operacionalización de las variables tuvo lugar del siguiente modo. La problemática energética —variable independiente— se organizó en torno a dos dimensiones: física y económica, las cuales emplearon indicadores cuantitativos y materiales cuya selección nació a partir de las indagaciones preliminares sobre la problemática energética en general (Cervan Prado, 2016; Escribano, 2006; Organismo Internacional de Energía Atómica, 2008) y, de Argentina en particular (De Dicco, 2010; Gadano, 1998, p. 29; Visintini *et al.*, 2019, p. 23). Al respecto, el autor de la tesis asistió y aprobó el seminario “Energía, Recursos Naturales y Medioambiente”, parte de la oferta de posgrado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), a cargo del profesor Juan José Carbajales. Dada su especificidad, esta instancia fue clave para la comprensión técnica del tema bajo estudio. Asimismo, los hallazgos durante el proceso investigativo contribuyeron a esclarecer la elaboración de los indicadores. En efecto, estas tareas condujeron a identificar los indicadores que, a los fines de la investigación, representaron a los factores (domésticos) que cobraron mayor importancia en el período bajo estudio y que incidieron en la política exterior, sin por ello desconocer la existencia de otros factores de orden interno o externo con influencia como condicionantes de aquella política pública en la temática en cuestión; los cuales serán mencionados si es oportuno, aunque no sean parte del diseño formal del trabajo.

Para la primera dimensión, los indicadores fueron: producción de fuentes primarias y secundarias (incluyendo producción por áreas), reservas hidrocarburíferas (incluyendo reservas por áreas), horizonte de reservas hidrocarburíferas y oferta interna de fuentes primarias y secundarias. La segunda, incluyó indicadores *proxy* del nivel de inversiones de riesgo —dada la dificultad en contar con series sobre dicho indicador— como: nivel de producción hidrocarburífera por área, nivel de reservas hidrocarburíferas por área, perforación de pozos exploratorios y de avanzada hidrocarburíferos y porcentaje de éxito de la actividad exploratoria. Asimismo, se incluyeron las importaciones y exportaciones de recursos como indicadores *proxy* del carácter económico de la problemática energética.

Respecto a la variable política exterior —variable dependiente—, la operacionalización se realizó a través de dos dimensiones: la político-diplomática y la económica-comercial, que compartieron el mismo indicador que registró las acciones del gobierno en relación con otros actores internacionales (los índices de dicho indicador fueron: carácter de la acción, agencia/s, contraparte/s, objetivo/s e instrumento). Dicha variable, presentó componentes materiales e ideacionales.

En cuanto a las variables intervinientes se plantea lo siguiente. La primera de ellas, llamada “visión del gobierno” cumplió la función de captar las primeras impresiones de los tomadores de decisiones respecto a la problemática energética, a través de indicadores ideacionales. Tal como se indicó en la nota al pie 14, ellos son verdaderos agentes de la abstracción que representa el Estado y por ello importa cómo perciben la realidad, en este caso, a la variable independiente. Por dicho motivo, los indicadores revisten un carácter subjetivo ya que informan datos nutridos por el sistema de ideas, creencias y percepciones de quienes formulan las políticas públicas. La dimensión general de esta variable captó la cosmovisión política del gobierno; la sectorial, el enfoque que se tuvo de la parcela de la realidad que representa lo energético y la específica, captó las primeras apreciaciones que se tuvo sobre la problemática. Dentro de la dimensión específica, los indicadores se tomaron de Martínez Nogueira (1995, p. 23). Asimismo, cabe decir que se incorporaron indicadores para recabar la valoración de la oposición, los empresarios y el sector académico-especializado debido a que, si los indicadores anteriores no arrojan datos sobre la visión del gobierno (el gobierno no considera la problemática), desde el punto de vista de las políticas públicas es relevante contar con la apreciación de otros actores.

La segunda variable interviniente llamada “agenda de gobierno” cumplió la función de captar las impresiones de los tomadores de decisiones respecto a la problemática energética al configurarse como un problema de la agenda gubernamental. Al igual que la anterior se compone de indicadores ideacionales basados en Martínez Nogueira (1995, p. 27).

Por otro lado, y en referencia a las dos variables intervinientes, dado que para que un asunto obtenga estatus de agenda debe demandar el apoyo de algunos de los encargados de tomar decisiones, guardianes principales de esta agenda formal (Luzuriaga, 2011, p. 5), se puso el foco en la figura presidencial (y en su defecto en el

ámbito del Poder Ejecutivo) ya que, en Argentina, ésta tiene un rol central en el proceso de conformación de la agenda al haber conferido la Constitución Nacional un carácter presidencialista al sistema institucional. “Quien define es quien decide” es una máxima que no solo implica la capacidad de definición de un agente, sino que va más allá por cuanto la manera en que se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción, etc. (Aguilar Villanueva, 1993, p. 52). Además, en Argentina esto se proyecta al plano internacional donde la agenda se encuentra primordialmente en manos del Poder Ejecutivo en su diseño e implementación, siendo la última unidad de decisión (Tokatlian y Merke, 2014, p. 253). Debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y acompañado de una burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Parlamento, el presidente en la mayor parte de los casos es quien define los temas prioritarios de la agenda de política exterior (*agenda setting*) y quien dispone en términos relativos de más instrumentos para hacer efectivo su plan de acción exterior (Sanchez, 2013, pp. 68-69), potenciado por las particularidades del federalismo argentino (Leiras, 2013 como se citó en Tokatlian y Merke, 2014, p. 256) y las circunstancias (se acentúa en épocas de crisis, cambios). No obstante, ello no impide considerar a otros actores adicionales de acuerdo con el contexto como, por ejemplo, al Congreso Nacional en ocasión de la expropiación de las acciones de Repsol YPF en 2012¹⁷.

En este marco, en cuanto a las técnicas de recolección de datos se utilizaron: i) la observación basada en documentos, ii) la investigación basada en Internet y archivo¹⁸, iii) la entrevista semiestructurada y iv) los informantes clave. Respecto la técnica iii), se mantuvieron diálogos con: con Roberto Baratta, ex subsecretario de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios durante el período bajo estudio; Juan José Carbajales, académico y exfuncionario nacional en el rubro energético y Julián Bilmes, académico especializado en temas estratégicos (ver bionotas en Anexo I). Respecto a la última

¹⁷ Dado el tema de investigación, Bravo sostiene que la Secretaría de Energía fue subsumida prácticamente por el Ministerio de Planificación, cuyo ministro fue realmente el verdadero secretario de Energía (2015, p. 60), subsistiendo todo el período kirchnerista (2015, p. 19).

¹⁸ Las técnicas de recolección de datos se escogieron siguiendo la propuesta de Christopher Lamont en su libro *Research Methods in International Relations*, específicamente, las que aparecen en el capítulo cinco *Qualitative Methods in International Relations*. El libro, publicado en el año 2015, lleva el sello editorial de Sage.

técnica iv) se consultó a Maria Elena Lorenzini, académica especializada en la política exterior argentina y sus vínculos con Chile y Venezuela y a Ricardo De Dicco especialista en temas energéticos y ex asesor de organismos públicos (ver bionotas en Anexo II).

Por otro lado, fue útil emplear la triangulación en pos de hacer una referencia cruzada de los hallazgos. En referencia a las fuentes, se emplearon recursos primarios como discursos, documentación oficial – normativa, acuerdos, tratados, documentos ministeriales— y los datos obtenidos en las entrevistas. En cuanto a los secundarios, se utilizaron documentos producidos por actores no estatales, notas de prensa y materiales bibliográficos.

En lo atinente a las técnicas de análisis de datos, se empleó i) el análisis documental; ii) el análisis estadístico descriptivo y iii) el análisis de contenido.

CAPITULO 2

FORMACIÓN DE LA AGENDA Y CONFIGURACIÓN DEL PROBLEMA ENERGÉTICO COMO CONDICIONANTE DOMÉSTICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

El presente capítulo se aboca, fundamentalmente, al primero de los objetivos específicos, este es, identificar y describir los factores domésticos que jerarquizaron a la problemática energética como problema de la agenda de política exterior argentina. Aquí se recurre a literatura de la Ciencia Política relacionada con la formación de la agenda gubernamental pues ella brinda el soporte conceptual para considerar a la problemática energética como tema de agenda. Su pertinencia disciplinar en esta tesis de RRII está dada porque esto operacionaliza al problema en cuestión como condicionante doméstico de la política exterior. Para ello, la exposición se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado, se realiza una breve historización (político-jurídico-energética) de la génesis del problema ya que las políticas públicas surgen como respuesta a problemas o demandas que tienen una significación histórica particular (Martínez Nogueira, 1995, p. 32). En el segundo, se repasan los argumentos que conectan, inicialmente, a la problemática energética con las políticas públicas. Ello se refiere a la configuración de la “situación problemática” energética. Finalmente, sobre dicha base, se construye al “problema” energético como condicionante de la política exterior.

2.1 Historización político-jurídica-energética del tema energético

Desde la perspectiva de las políticas públicas, un punto de partida en el estudio de un problema y su incidencia en ellas es una adecuada comprensión de la génesis (y el desarrollo) de éste en pos de conocer su significación histórica particular¹⁹, la cual, puede modificarse a lo largo del tiempo (Martínez Nogueira, 1995, p. 32). Aunque estas líneas iniciales tienen un carácter analítico-descriptivo, esta tarea es metodológicamente necesaria ya que los fenómenos que no fueron, primeramente,

¹⁹ La historización se estructura en torno a los siguientes aspectos propuestos por Martínez Nogueira para el análisis de la génesis y desarrollo de un problema: i) las estrategias públicas y sus consecuencias; ii) los actores y sus comportamientos; iii) los factores operantes y iv) las relaciones entre ellos (1995, p. 32).

descriptos, no pueden ser explicados o evaluados posteriormente (Van Evera, 2002, p. 108).

A fines de 1989 y comienzos de la década de 1990, el sector energético argentino sufrió una profunda transformación, en el marco del proceso de reforma estructural que experimentó el Estado, modificando el modelo de gestión estatal (Estado-productor-empresario) que había predominado históricamente: de modo directo a través de las empresas públicas energéticas, o indirectamente a través de controles en las decisiones de precios, producción, comercio exterior, etc. (Gadano, 1998, p. 16; Goldstein *et al.*, 2016, p. 34). Las leyes de 1989, llamadas de Reforma del Estado (N° 23696) y de Emergencia Económica (N° 23697) —junto a una serie de otras normas de diverso rango— facultaron al Poder Ejecutivo para reestructurar las actividades del ámbito público bajo los principios de liberalización (retiro del Estado de las actividades productivas, desregulación del funcionamiento de los mercados)²⁰ y apertura al capital privado y extranjero (privatización y/o concesión de las empresas públicas) (Pistonesi, 2001, p. 11; Campodónico, 2004, p.20). En dicho marco, el sector energético fue alcanzado en sus eslabones más relevantes por una serie de decretos sectoriales (N° 1055; N° 1212 y N° 1589 de 1989; N° 2778 de 1990 y N° 2408 de 1991) y por las leyes de privatización de las empresas Gas del Estado (N° 24076) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales²¹ (N° 24145) ambas de 1992, ya en la presidencia de Carlos Menem²² (1989-1994/1995-1999). Al respecto, la literatura observa dos grandes cuestiones con incidencia en este proceso: el contexto de auge neoliberal —global y nacional— y la situación económico-política nacional hacia fines de 1980. Atravesada por el tándem Thatcher-Reagan, la hegemonía neoliberal en ascenso tuvo a la desregulación como un tema estratégico, aparejado al debilitamiento de la

²⁰ De Dicco habla de un proceso de “a-regulación” sufrido por el sector hidrocarburífero ya que el término “desregulación” no implica necesariamente una deserción del Estado en las funciones básicas de control y regulación de los mercados como tuvo lugar en Argentina dada la transferencia por parte del Estado de esas funciones al sector privado (2004, p. 5). Bernal *et al.* expresa que la desregulación puede ser entendida como una “re-regulación” en pos de beneficiar a los capitales más concentrados pues supone la transferencia del poder regulatorio a quienes pueden ejercer con plenitud posiciones monopólicas u oligopólicas (2014, p. 64).

²¹ Más conocida como YPF (Sociedad del Estado —SE) fue hasta la década del ‘90 la empresa petrolera estatal argentina. En el proceso de privatización, que duró casi una década, cambió el tipo societario siendo ahora una Sociedad Anónima (SA).

²² Cabe decir que, en el gobierno anterior, existieron proyectos de privatización y desregulación en línea similar, elaborados por Rodolfo Terragno —Ministro de Obras Públicas y Servicios de Raúl Alfonsín— como el Plan Olivos II o Petroplan, sin llegar a implementarse (De Dicco, 2004, p. 169; Bernal *et al.*, 2014, p. 40-41; Lapeña, 2014, p. 272).

capacidad reguladora del Estado y la retracción de las políticas sociales. En ese contexto, el capital migró fuertemente hacia el sector financiero y se concretaron procesos de privatización del patrimonio público y la apertura e internacionalización de las economías. En América Latina —laboratorio de las experiencias neoliberales— este modelo asumió sus formas más radicales, lo que condujo a que la región sufriera los efectos más adversos del neoliberalismo (Sader, 2009, pp. 67-71). Por otro lado, en Argentina, la situación de crisis económico-política de fines de los años ‘80 fue una justificación propicia para la implementación de este ideario: se argumentó que la acelerada privatización de las empresas públicas era clave a fin de obtener los recursos financieros para consolidar la viabilidad del Plan de Convertibilidad y atenuar los conflictos entre los grupos económicos internos y los acreedores externos, más allá de otros enunciados esgrimidos explícitamente para fundamentar dicha transformación (Pistonesi, 2001, p. 11; Campodónico, 2004, p. 22). Cabe decir que, haciendo foco en el sector energético, estas reformas de la industria de hidrocarburos se realizaron a través de decretos, sin modificar el decreto ley N° 17319 de Hidrocarburos vigente desde 1967.

Ahora bien, dentro de esta estrategia pública a menudo denominada como modelo de desarrollo ortodoxo, el menemismo consideró anacrónico que los hidrocarburos fueran un recurso natural estratégico en los términos definidos en el apartado conceptual: se arguyó que el mercado petrolero internacional era abierto y, por tanto, si existían excedentes hidrocarburíferos era necesario exportarlos mientras que, en caso de déficit, se requeriría importarlos. Lo significativo era el valor económico y no el estratégico, dando lugar así a la “commoditización”²³ de estos recursos (Bernal *et al.*, 2014, p. 23). Julio César Aráoz (secretario de Energía de Menem entre 1989-90) expresó: “los recursos naturales no sirven para fundamentar nuestra justicia social, ya no están ligados a la soberanía” (Clarín, 1989 como se citó en Bernal *et al.*, 2014, p. 50). En efecto, dicha lectura se alejó de la concepción conservacionista que en general había prevalecido en el país y que implicaba extraer sólo el crudo y el gas requeridos para satisfacer las necesidades del mercado interno y

²³ Esta lectura implicó considerar a los recursos energéticos como bienes transables internacionalmente cuyas pautas de contratación comercial corresponde a usos y costumbres incorporados a una institucionalidad internacional que define la naturaleza de los contratos, las cotizaciones de referencia y las calidades del producto que son reconocidas por todos los actores del mercado (Barneix, 2012, p. 2).

preservar del desabastecimiento y del peso de las importaciones a las generaciones futuras, partiendo de la base de que Argentina era un país con petróleo, pero no era un país petrolero²⁴ (Bravo, 2015, p. 8). El Decreto N° 1055 de 1989 (reglamentario de la Ley N° 23696 y N° 17319) en sus considerandos era claro al respecto de la nueva visión:

“[Q]ue es objetivo del Gobierno Nacional reemplazar en forma creciente la Intervención del Estado en la fijación de los precios, márgenes, bonificaciones, cuotas, cupos, etc. por los mecanismos de asignación del mercado y el libre juego de la oferta y la demanda.

Que la política del Gobierno Nacional en materia de hidrocarburos se basa en la desregulación progresiva e integral de la actividad, que conduzca a la efectiva y libre competencia en todos los segmentos en el menor tiempo posible reflejando los valores internacionales, debiendo en consecuencia conceder la libre disponibilidad de la producción obtenida bajo estos esquemas de explotación, tanto en el mercado interno como para la eventual exportación de los productos”.

Dada la dependencia hidrocarburífera de la matriz energética argentina —explicitada en la Introducción—, las principales medidas que implicó esta estrategia pública sobre la industria del i) petróleo, ii) gas natural, iii) y electricidad ²⁵, ejemplificaron el drástico cambio que sufrió el papel desempeñado por el Estado, así como la modificación en las modalidades de coordinación (formulación, ejecución y control de las decisiones, racionalidad de tales acciones) en el conjunto del sistema energético (Pistonesi, 2000, p. 63).

Específicamente, las reformas introducidas en el plano del *upstream*²⁶ —que dejaron en manos de actores privados las actividades relacionadas con la exploración

²⁴ Esta metáfora indica la necesidad de administrar adecuadamente los recursos para garantizar un aprovisionamiento sobre el cual existe una importante dotación, pero sin las facilidades y costos de otros países y regiones (Goldstein *et al.*, 2016, p. 34).

²⁵ El resumen de medidas en dichos sectores —expuesto en las líneas siguientes— fue elaborado con datos de Gadano (1998; p. 16); Kozulj (2002, p. 56); Corporación Andina de Fomento —CAF— (2003, pp. 3-4, 135); Capodónico (2004, p22); Guzowski y Recalde (2006, pp. 2-3); Goldstein *et al.* (2016, p. 34) y Visintini *et al.* (2019).

²⁶ La cadena de suministro energético se puede segmentar en *upstream* (explotación y producción de los recursos), *midstream* (gestión de oleoductos y gasoductos, mantenimiento y administración de las

y producción primaria de energía— fueron cruciales en la paulatina configuración del problema energético aquí analizado.

i) En el caso del petróleo, en el eslabón del *upstream*, el proceso inició con la reconversión —en concesiones y asociaciones— de todos los contratos de producción que unía a YPF con empresas privadas y la licitación de algunas áreas productoras (marginales y centrales). En el plano del *downstream* se inició con la venta de una serie de activos de la empresa como la Refinería Campo Durán, destilerías, oleoductos y estaciones de bombeo, etc. Efectivamente, fue la privatización de YPF la que puso fin al monopolio estatal en la exploración y producción de petróleo —y también de gas natural—, garantizándose su libre disponibilidad en el mercado²⁷. En el *downstream* se desregularon las decisiones de precios (incluidos los derivados del petróleo) y de comercio exterior. Asimismo, se dispuso la equiparación de los precios domésticos con los internacionales y la libre disponibilidad del 70% de las divisas que se obtuvieran de la venta de petróleo y de derivados.

ii) Respecto al sector gasífero, previo a la privatización, cabe decir que se montaba sobre dos empresas estatales: YPF en producción, y Gas del Estado en transporte y distribución. Con la privatización, como ya se vio, las actividades de producción de gas se desregularon y, en el *downstream*, la estructura del mercado quedó conformada por dos empresas privadas transportistas (Transportadora de Gas del Norte y Transportadora de Gas del Sur, a las cuales se les asignaron los gasoductos existentes) y ocho distribuidoras²⁸ (por zonas geográficas del país). También aquí se equipararon los precios domésticos con los internacionales, se otorgó libertad para importación de gas natural, mientras que las exportaciones quedaron sujetas a la aprobación de la Secretaría de Energía de la Nación.

iii) En cuanto al sector eléctrico, antes de la reforma existía un predominio casi exclusivo de empresas públicas de jurisdicción federal (nacional y binacional) o provincial ya sea en la generación, transporte y distribución. Con la reforma, el sector

infraestructuras del transporte) y *downstream* (refinería, distribución y comercialización) (Isbell, 2008, p. 4).

²⁷ Hasta entonces, YPF compraba todo el crudo producido y la Secretaría de Energía asignaba cupos a las refinadoras en la “mesa de crudos” (Kozulj, 2002, p. 16).

²⁸ La novena área de distribución (Gas NEA SA), creada posteriormente, cubre la región mesopotámica y fue adjudicada a un consorcio controlado por Gas de France International (Pistonesi, 2000, p. 17).

fue segmentado y privatizado y se incorporaron los principios regulatorios de incompatibilidad de funciones, de libre acceso de terceros a las redes de transporte y distribución. Dada la conexión entre las actividades de generación eléctrica y la industria hidrocarburífera (por ejemplo, el gas se emplea para producir electricidad en una central termoeléctrica) es importante subrayar que la desregulación de dichas actividades²⁹, el libre ingreso y, en definitiva, las reformas en el sector, como se verá luego, tuvieron consecuencias en la configuración de la problemática energética presente en 2003.

Tras casi una década de implementación de la mencionada estrategia pública³⁰ en donde los actores privados decidieron —conforme a la normativa establecida— sobre la asignación de los recursos naturales energéticos agotables y, por tanto, sin responder a una finalidad política general (Pistonesi, 2000, pp. 11-12), los datos disponibles permitieron configurar una “situación problemática” en el sector energético, en los términos definidos en el capítulo anterior. Un pequeño grupo de actores, respecto al sector hidrocarburífero —operado por una racionalidad guiada por la búsqueda de ganancias y el Estado casi sin margen control de la política energética³¹— expuso conclusiones preliminares negativas al repasar los indicadores del *upstream* tras la aplicación de la estrategia pública mencionada. Sin embargo, ello no indicaba que el tema ocupara un lugar prioritario en la agenda social ni gubernamental ni que mostrara su nivel de gravedad.

2.2. Configuración de la situación problemática energética

Antes de avanzar en el estudio de la configuración de la “situación problemática” energética, es relevante observar la variable independiente en sus dimensiones física y económica y analizar los datos que, como se dijo líneas arriba, representaban para

²⁹ La desregulación no alcanzó a la generación nuclear e hidráulicas binacionales.

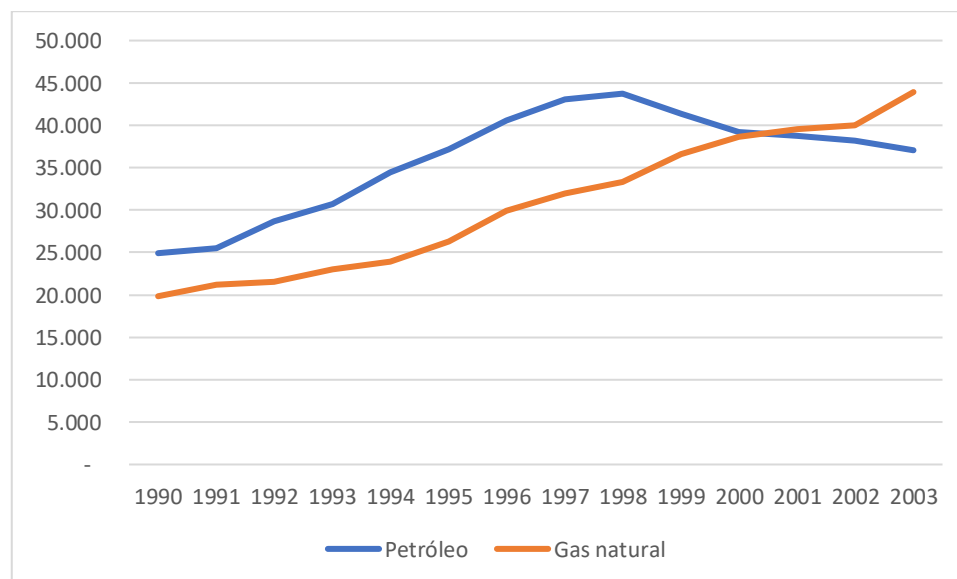
³⁰ Seguidamente se advertirá que tras el fin los dos gobiernos de Menem, el nuevo presidente Fernando de la Rúa (1999-2001) optó por no alterar el esquema heredado en el sector energético.

³¹ Cabe decir que, si bien con la reforma se crearon los entes reguladores (ENRE y ENARGAS para el sector eléctrico y gasífero, respectivamente) y la Secretaría de Energía mantuvo facultades de contralor, la regulación constituyó un eje virtualmente residual. Carlos Bastos, secretario de Energía con Menem, expresó: “Hay que tener cuidado con los organismos de regulación (...) la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal” (Thwaites Rey y López, 2000 como se citó en Bernal *et al.*, 2014, pp. 74-75).

muy pocos actores —hacia fines de los ‘90— la incubación de lo que más adelante sería el “problema” energético propiamente dicho.

En relación con la producción de petróleo y gas natural se advirtió un crecimiento entre 1990 y 1998 del 75,50% y del 67,83%, respectivamente. En el caso del petróleo, este crecimiento tuvo su pico en 1998 y empezó a decrecer al año siguiente. En este sentido, 1999 constituye un hito claro en la configuración de la situación problemática pues reporta el primer año de caída de un indicador clave como es la producción petrolera. En el caso del gas natural, el crecimiento se prolongaría un par de años más, con la nota distintiva de aumentar también su participación en la oferta primaria energética nacional (en 1990 representó el 37,54% mientras que en 1999 había incrementado su participación al 48%). En dicho crecimiento es importante tener en cuenta el consumo intensivo en centrales eléctricas (para generación de electricidad, que se incentivó dada las reformas mencionadas), las exportaciones de gas natural a partir de 1997 y, por supuesto, el consumo interno en general.

Gráfico 1. Producción de petróleo y gas natural en miles de TEP³² (1990-2003)



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016a.

³² Es una unidad de energía cuya sigla significa tonelada equivalente de petróleo.

Al momento de analizar estos datos, diversos analistas advierten que dicho crecimiento tiene como contracara una racionalidad de los actores privados relacionada con una valorización acelerada de las reservas³³ (Pistonesi, 2001, p. 15; Kozulj, 2002, p. 35; CAF, 2003, p. 85; De Dicco, 2004, p. 23). Ello se visualiza al repasar otros indicadores de la variable independiente.

En primer término, se visualiza que la expansión en la producción de hidrocarburos no se realizó en nuevas áreas de producción, sino sobre las áreas que habían sido exploradas y explotadas por la ex petrolera estatal³⁴: el grueso del incremento (77,1%) se explica por las áreas centrales de YPF, entre ellas las más nuevas como Chihuidos y las cedidas a la empresa Total en la renegociación como San Roque y Aguada Pichana, áreas que se desarrollan antes de la privatización de YPF (Kozulj, 2002, pp. 42-43).

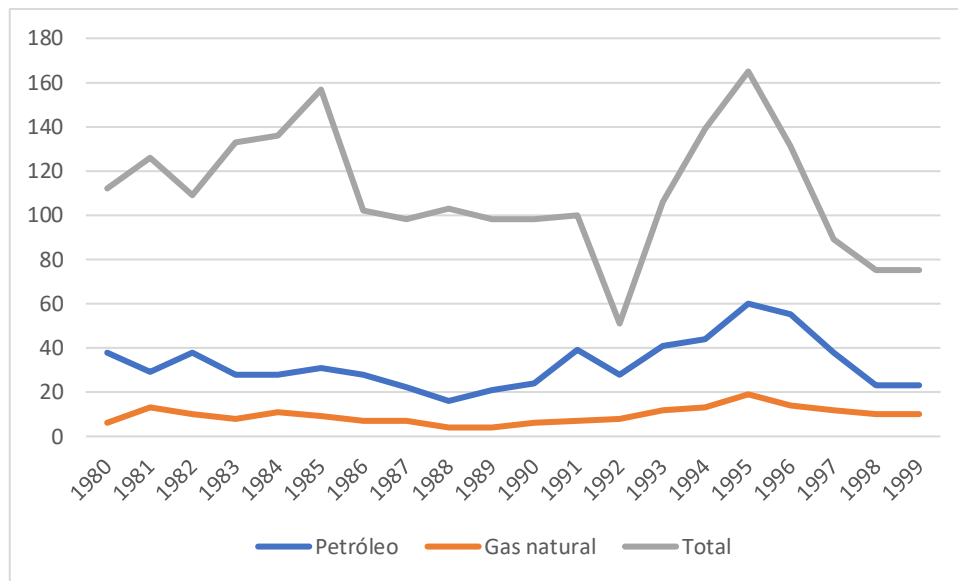
En segundo término, se distingue un aumento de las reservas en áreas ya explotadas (no en áreas nuevas o de reciente descubrimiento) y maduras sin guardar relación estadística alguna con los pozos de exploración perforados (Kozulj, 2002, p. 39). En este sentido, se visualiza una caída de la perforación de pozos exploratorios y de avanzada³⁵ de petróleo y gas natural en el período 1990-1999 respecto de la década anterior, pasando en promedio de 117,4 a 102,9 exploratorios y de 143,4 a 116,2 de avanzada.

³³ En el *upstream* la política fue extraer la mayor cantidad posible de hidrocarburos líquidos y gaseosos, valorizarlos en un contexto de precios en dólares favorable y minimizar las inversiones de riesgo (Kozulj, s.f., p. 3).

³⁴ Véase Kozulj (2002, p. 37, en adelante). Allí se expone la casi nula incorporación de reservas en áreas nuevas o de reciente descubrimiento y, a su vez, la concentración de los incrementos en unas cuantas áreas. Además, muestra la escasa correlación entre actividad de perforación exploratoria e incremento de reservas, lo cual se confirma, por otra vía de representación, a través de los datos respecto a pozos exploratorios y porcentaje de éxito de estos.

³⁵ Se entiende por pozo exploratorio a aquel perforado en una zona donde no se había encontrado antes petróleo ni gas. El pozo de avanzada es aquel que, después de la perforación de un pozo exploratorio que resulta productor, se perfora con el objetivo principal de establecer los límites del yacimiento.

Gráfico 2. Pozos exploratorios terminados (1980-1999)



Fuente: elaboración propia en base a Anuarios de Combustibles (1980 a 1999) de la Secretaría de Energía y Minería³⁶.

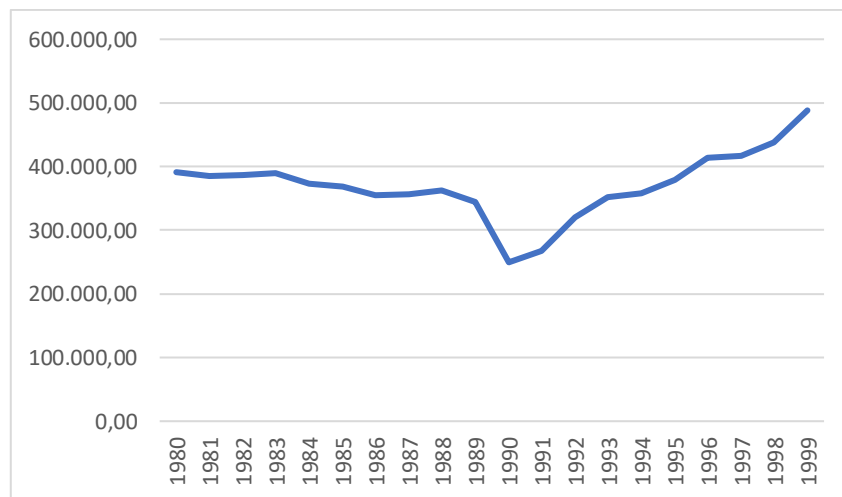
Como se visualiza en el gráfico supra, la perforación total de pozos exploratorios de petróleo y gas natural solo tuvo un incremento significativo en 1994-1995 respecto del nivel que se observó en la década anterior. Desagregadamente, para el caso del petróleo ocurrió una situación similar: en solo dos años (1994 y 1995) tuvo un aumento significativo respecto del nivel que se observó en la década anterior, para luego iniciar una tendencia en descenso. La tendencia se repite para el gas natural con 1995 como único año con un crecimiento respecto a los valores anteriores.

Es interesante notar que estas tres mediciones (indicador de nivel de producción por área, nivel de reserva por área y pozos exploratorios y de avanzada) son indicadores *proxy* del nivel de inversiones de riesgo. En efecto, la expansión de la producción en áreas exploradas y explotadas, el aumento de las reservas en áreas explotadas y maduras y la caída en el número de pozos exploratorios y de avanzada, exponen el bajo nivel de inversiones de riesgo. Un cuarto indicador *proxy* es el llamado porcentaje de éxito de la actividad exploratoria (rendimiento creciente de las

³⁶ La diferencia entre el total de pozos exploratorios terminados (en el gráfico: línea gris) y los pozos exploratorios terminados de petróleo (en el gráfico: línea azul) y gas natural (en el gráfico: línea naranja) corresponde a los llamados pozos improductivos o secos, esto es, aquellos que no producen petróleo ni gas en cantidades suficientes para ser económicamente rentables.

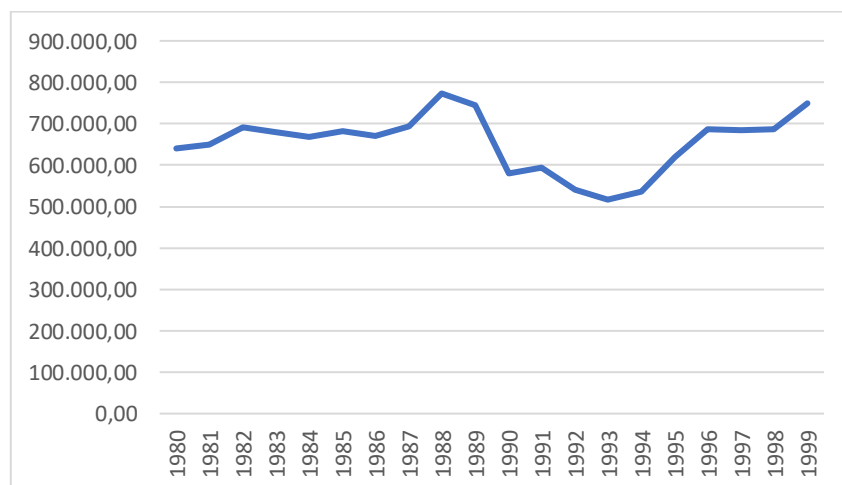
inversiones de riesgo) ya que a pesar del nivel del crecimiento de las reservas (por añadidura en áreas ya explotadas o maduras), el porcentaje medio de éxito de la actividad exploratoria se elevó en más de un 107% entre 1995-2000 respecto al período 1983-1989, mientras que la relación reservas-producción bajó a 9 años de los 14 que presentaba antes de las reformas (Kozulj, 2002, p.37). La CAF sostuvo que las inversiones en exploración sirvieron para mantener el nivel de reservas (2003, p. 85).

Gráfico 3. Reservas comprobadas de petróleo Mm³ (1980-1999)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario de Reservas de la Secretaría de Energía, 2004.

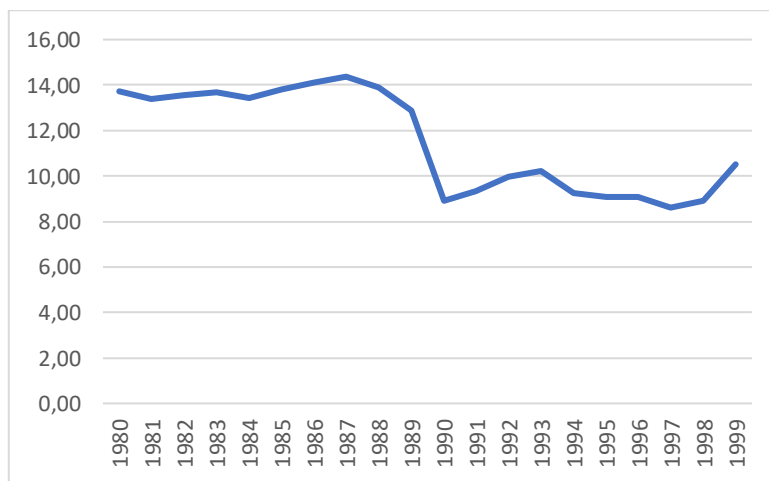
Gráfico 4. Reservas comprobadas de gas natural en MMm³ (1980-1999)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario de Reservas de la Secretaría de Energía, 2004.

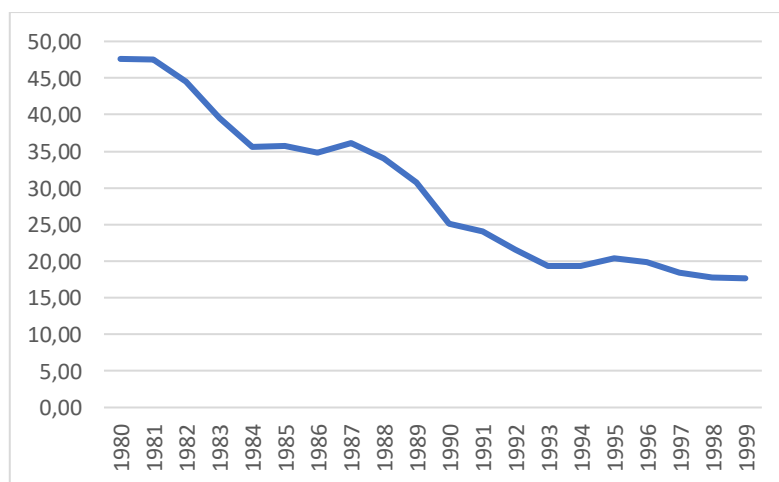
Por otro lado, cabe decir que el alza de la producción y la incorporación de reservas probadas no fue suficiente para mantener el llamado horizonte de reservas en niveles de la década anterior. El grado de incremento de las reservas probadas de petróleo y gas natural para el período 1900-1999 fue de un 7,87% y 3,14% en promedio anual, respectivamente. En el caso del petróleo tuvieron su hito de incremento en 1999 para luego descender. En el caso del gas natural el hito tuvo lugar en el año 2000 para luego también descender. En efecto, para el caso del petróleo la relación producción-reservas pasó de 13,68 años a 9,39 y en el caso de gas natural de 38,63 años a 20,35 años.

Gráfico 5. Relación reservas comprobadas-producción de petróleo (1980-1999)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario de Reservas de la Secretaría de Energía, 2004.

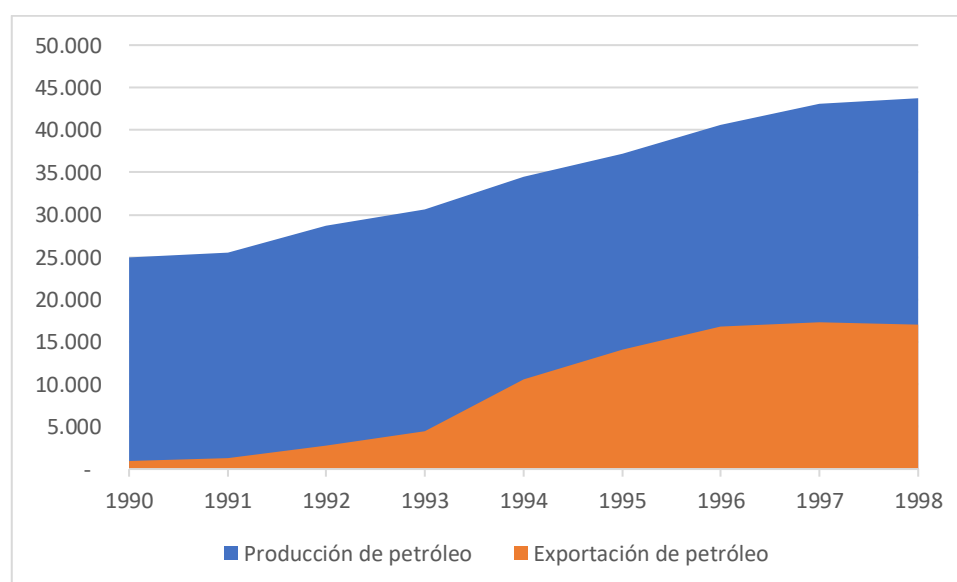
Gráfico 6. Relación reservas comprobadas-producción de gas natural (1980-1999)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario de Reservas de la Secretaría de Energía, 2004.

Por último, es importante considerar además la relación entre el crecimiento de la producción hidrocarburífera y el mercado externo. Fundamentalmente, es llamativo en el caso del petróleo (ya que el gas natural se comenzó a exportar recién en 1997) donde el aumento anual de la producción se corresponde con el incremento anual de las exportaciones, tal como se visualiza en el siguiente gráfico. En este punto, puede pensarse a dicha relación como un indicador *proxy* de la mencionada estrategia de monetización de las reservas. Siguiendo con el ejemplo, las colocaciones externas representaron en 1998, el 39% de la producción mientras que en 1990 representaron el 3,7%.

Gráfico 7. Exportaciones de petróleo en el total de petróleo producido en miles de TEP (1990-1998)



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016a.

Ahora bien, como ya se afirmó, pese a que la variación de la variable independiente arrojó datos preocupantes, pocos actores obtenían en aquellos días conclusiones negativas sobre el presente y futuro cercano del sector energético o, si las tenían, no se vinculaban con los indicadores antes mencionados. En efecto, esto condujo a configurar la llamada “situación problemática” que, metodológicamente, se corrobora aquí con la variación de la variable interviniente “visión del gobierno”. Recuperando lo comentado en el capítulo anterior, la misma tiene un carácter

ideacional ya que sus indicadores reportan la valoración que, sobre la variable independiente, tuvo el gobierno y otros actores, antes del inicio del recorte temporal.

En el último año de gestión de Menem, aunque se contaba con los datos mencionados provenientes de diversos documentos oficiales³⁷, no se registraron en general actos de reprobación hacia la situación del sector. Del relevamiento en prensa sobre César Mac Karthy —último secretario de Energía de Menem (noviembre 1998-diciembre 1999)— las preocupaciones registradas versaron: i) sobre los cortes al suministro eléctrico que tuvieron lugar en el ámbito de EDESUR³⁸ y cuya solución buscó dejar en claro que la situación no se conectaba con el proceso privatizador —considerado uno de los éxitos de la gestión Menem (Rodríguez, 20 de febrero de 1999), ii) la sanción de una nueva ley de hidrocarburos (La Nación, 4 de enero de 1999), iii) el impacto de la caída de los precios internacionales del petróleo en el sector local (La Nación, 29 de enero de 1999) y iv) el rechazo a los rumores de interrupción del suministro de gas (La Nación, 10 de julio de 1999).

Desde los sectores de oposición tampoco se observaron manifestaciones de discrepancia sobre los indicadores arriba citados. Del relevamiento de los Informes de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) del período, presentados ante el Congreso Nacional³⁹, solo en el Informe N° 34 de mayo de 1999 se consultó acerca de la participación societaria de Repsol SA en empresas con residencia en el país y sobre las metas de inversión, producción y exportación de YPF, luego de su incorporación (reciente en ese entonces) al holding Repsol (JGM, 1999, pp. 94-95)⁴⁰. De hecho,

³⁷ A modo de ejemplo se contaba con los boletines anuales de reservas, los anuarios de combustibles, los informes (mensuales) estadísticos de combustibles (de la Secretaría de Energía) o los informes anuales del Ente Nacional Regulador del Gas, entre otros. Cabe decir que estos documentos del período poseen un carácter netamente estadístico sin análisis de los datos. No obstante, podemos mencionar la existencia de los informes de prospectiva de la Secretaría de Energía que por su carácter podrían haber sido leídos en clave de advertencias sobre los escenarios futuros. En 1998 (también en 1999 y 2000) se notó que, dada la estrategia de expansión adoptada por el sector eléctrico que implica una profunda interacción con la industria del gas natural, la incorporación de reservas de gas para el período 1998-2010 implicaría duplicar el esfuerzo realizado en el pasado (Secretaría de Energía, 1998, p. 17), en un contexto de actividad exploratoria orientada a las cuencas productivas (Secretaría de Energía, 2000).

³⁸ Empresa de energía eléctrica que opera en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y algunos partidos de la provincia de Buenos Aires.

³⁹ De acuerdo con lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno. Los informes reúnen las preguntas realizadas por los miembros de las cámaras, según corresponda.

⁴⁰ En enero de 1999, el gobierno puso en venta el 14,99% de las acciones que aún poseía en YPF SA (20%). Repsol fue el único oferente y el precio ofertado coincidió con el precio mínimo exigido por el gobierno. En junio de 1999, Repsol compró otros 83,24% de YPF, quedándose con el 98,23% de la

representantes de la UCR (principal partido opositor que se haría cargo de la presidencia desde diciembre de 1999), se encontraban trabajando en conjunto con Mac Karthy en el referido proyecto de ley de hidrocarburos (La Nación, 21 de mayo de 1999). Producida la sucesión presidencial (Menem por Fernando de la Rúa) dicho objetivo se mantuvo y así lo expresó el nuevo secretario de Energía, Daniel Montamat (diciembre 1999-agosto 2000):

“por primera vez en muchos años, la nueva administración no llega al gobierno con un mensaje contestatario en materia energética (...). Una prueba de ello es que el Poder Ejecutivo elevará en breve a la consideración del Congreso de la Nación un proyecto de Ley de Hidrocarburos que exprese los consensos básicos de la denominada ‘desregulación petrolera’, teniendo en cuenta los derechos adquiridos (...)” (Petrotecnica, 2000, como se citó en Bernal *et al.*, 2014, p. 79).

En efecto, en el plano energético, la Alianza (UCR-FREPASO) no tuvo apreciaciones negativas sobre el esquema heredado, lo que ya se podía advertir en la llamada Carta a los argentinos de 1998 (UCR-FREPASO), uno de los documentos de la plataforma electoral en la campaña política. Así y todo, una vez iniciado el gobierno de la Alianza, cabe decir que las problemáticas energéticas irán compitiendo con las problemáticas asociadas a la crisis que se desarrolla en este tramo de la historia del país y que conducirán al estallido de diciembre de 2001. Ello es consecuente, a pesar de la aparición de algunos inconvenientes energéticos y la apreciación de ellos por parte de los funcionarios, con la ausencia del tema energético en la agenda gubernamental y en la agenda sistémica, crecientemente impactadas por la desocupación, la pobreza, el hambre, la falta de credibilidad en la clase política, entre otros.

No obstante, ¿qué preocupaciones tuvieron los diversos secretarios de Energía del nuevo gobierno? Nuevamente, aunque se contaba con disponibilidad de información sobre las tendencias negativas sobre todo del *upstream*, los temas

empresa (Campodónico, 2004, p. 25). Cabe decir que Repsol era una compañía con experiencia limitada al sector refinería de la cadena del suministro energético, realizando la industrialización de petróleo importado de África del Norte y Medio Oriente. Es vía la adquisición de YPF que se convierte en una verdadera compañía petrolera integrada en todos los circuitos con activos, inclusive, en Latinoamérica (De Dicco, comunicación personal, 9 de noviembre de 2023).

recurrentes fueron: i) la sanción de la postergada ley de hidrocarburos (que dejó de ser reclamada por el sector empresarial ante la crisis⁴¹), ii) la caída de las ventas de combustibles dada la recesión de la economía, iii) la promoción de inversiones que, para el caso de los hidrocarburos, incluyó el reconocimiento de la madurez de las cuencas de explotación y la necesidad de inversiones de riesgo. Asimismo, vale reconocer que Montamat ya fuera del cargo, advirtió que la asignatura pendiente de esta industria era la exploración: “se ha invertido bastante en reponer, pero hay que reconocer que falta inversión exploratoria. No hay en la Argentina, o hay muy pocos, pozos de exploración” (La Nación, 13 de diciembre de 2001). Otros temas fueron iv) la prórroga de la concesión del yacimiento de Loma de la Lata a Repsol-YPF, v) las tarifas del sector y v) la cuestión de la evasión y la adulteración en el mercado de combustibles.

Por otro lado, desde la oposición se observó una llamada de atención del Senado de la Nación sobre la posibilidad de desabastecimiento eléctrico lo mismo que desde el sector empresario (Rebossio, 6 de junio de 2001). De la revisión de los informes de la JGM se corroboró que las preocupaciones energéticas de la oposición versaron sobre: i) el precio de los energéticos y la competencia en el mercado (JGM, 2000a, pp. 11-13; 2000b, pp. 21-22; 2000c, pp. 14-19; 2000e, p. 47; 2000f, pp. 64-66), ii) la exportación de energía eléctrica (JGM, 2000b, pp. 45-52), iii) la prórroga de los contratos de exploración y explotación hidrocarburífera (JGM, 2000c, pp. 16-19; 2000d, pp. 52-55; 2000f, pp. 17-20) y iv) la sanción de una nueva ley de hidrocarburos (JGM, 2000d, p. 54). En definitiva, desde el oficialismo, así como desde la oposición⁴², la expansión de producción en áreas exploradas y explotadas, la caída de la producción de petróleo desde 1999, la incorporación de reservas en volumen insuficiente y en áreas explotadas y maduras, así como la caída del horizonte de reservas y los volúmenes de exportación de los energéticos no tuvieron un impacto políticamente significativo. Cuando en el gobierno de Fernando de la Rúa se reconoció la madurez

⁴¹ “La ley de hidrocarburos no es importante ahora. Se necesita una ley, es cierto, pero ahora lo que más preocupa es la situación general del país”, expresó Oscar Secco, presidente del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) (La Nación, 13 de diciembre de 2001).

⁴² Cabe decir que indirectamente en el Informe N° 61 de JGM de 2004 —por medio de una pregunta de la oposición— se dejó entrever que en el año 2001 el entonces ministro Carlos Bastos habría advertido la posibilidad de desabastecimiento de energía y crisis en algún momento de los siguientes tres años (p. 307). A lo que se respondió que no existía constancia de que hubiera habido un tratamiento y consideración del asunto.

de las cuencas de explotación de hidrocarburos y la necesidad de inversiones de riesgo, ello condujo al diseño del Plan Petrolero Argentina 2010 que solo quedó en intenciones. En efecto, dado que el tema energético no se encontró jerarquizado en la agenda gubernamental de estos días, si se toma la definición de política pública escogida en el capítulo anterior, las acciones y fundamentalmente las omisiones (ausencia de preocupaciones en línea con lo señalado al inicio de este párrafo) manifestaron, una determinada modalidad de intervención del Estado en la cual los flagelos de las reformas en el sector no quisieron ponerse de relieve. Así como en el caso de la política general de los '90 que pese a debilitarse en sus pilares tuvo pocas voces de cuestionamiento (Castellani y Szkolnik, 2011, p. 3), podría argumentarse lo mismo para la política en materia energética (Bravo, 2015, p. 8)⁴³.

Resta decir que desde algunos sectores académicos y agencias especializadas el tema era objeto de atención. Tal como lo indica la literatura de la Ciencia Política y como ya se viene advirtiendo, la apreciación de un problema por un grupo social o por algún ámbito administrativo no supone necesariamente su inclusión en la agenda, pues pueden quedar postergados por la prioridad asignada o porque la atención pública está ocupada (o distraída) con otras problemáticas, pudiendo pasar largos períodos sin atravesar el umbral de la agenda pública (Martínez Nogueira, 1995, p. 26).

Ya en el año 1997, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE, 1997, p. 214) indicó en un documento que los coeficientes reservas/producción caían en Argentina y Gadano, por su parte, en 1998 (p. 62) advirtió que el desafío de la política petrolera era maximizar los incentivos para la exploración pues de no mediar un gran descubrimiento se tornará inevitable la caída de la producción, en función de la curva de declinación de los pozos existentes. En el inicio del nuevo milenio, Pistonesi expresaba valoraciones negativas sobre el *upstream*: llamaba la atención sobre la disminución de las inversiones en exploración (2000, p. 15) y que atendiendo a la evolución de exportaciones y reservas y teniendo en cuenta que el gas natural representa alrededor del 40% dentro del balance energético de energía primaria, hacia

⁴³ En una nota de El Mercurio (Chile) del año 2004, se hizo saber que los gobiernos habían actuado con irresponsabilidad frente al problema energético, lo cual se expresó con las siguientes palabras: desde hace 10 años o más era fácil prever el problema de energía que se presentaba en ese entonces y que inútilmente los voceros oficiales procuraron ocultar (La Nación, 4 de abril de 2004a).

el futuro las preocupaciones se vincularían con el abastecimiento (2001, p. 43). Por último, vale mencionar las advertencias de Kozulj:

“[N]i el aumento de las reservas ni el aumento de la producción se ha originado en un proceso de inversiones masivas y de riesgo. Por el contrario, la evidencia muestra que en el caso de las reservas se trata de una reclasificación constante y en una adición de reservas, la gran mayoría en áreas ya maduras, muchas de ellas explotadas entre 1958 y 1980 incluso antes”. (2002, p. 45).

Las reformas en cambio tuvieron un impacto muy negativo en la inversión de riesgo. Los análisis efectuados señalan una importante disminución del número de pozos exploratorios (de más del 20% en promedio respecto a los registros anteriores a la privatización) y una escasa correlación entre esfuerzos exploratorios reales e incorporación de reservas, lo que indica la incorporación de reservas en áreas maduras. Esto es grave si se considera que la relación media reservas producción bajó de 14 años en 1989 a sólo 9 años actualmente (Kozulj, 2002, p.75). Cabe decir que las menciones relacionadas con el ámbito académico-especializado no se agotan en las citas anteriores tanto en términos de autores como de críticas y valoraciones⁴⁴. No obstante, permiten completar el cuadro de elementos que, ante la ausencia de un problema energético propiamente dicho, configuran un cuadro previo, conceptualmente, denominado situación problemática (energética).

Para terminar, se reconoce que recién bajo la presidencia interina de Eduardo Duhalde (enero de 2002-mayo de 2003), además de las preocupaciones por temas como el precio de los combustibles o las retenciones a las exportaciones de energéticos (JGM, 2002a, p. 31) aparecieron preocupaciones sobre el stock de reservas de hidrocarburos y su relación con los volúmenes exportados (JGM, 2002d, p. 80, pp. 223-228) y el abastecimiento de hidrocarburos, especialmente de gasoil (JGM, 2002b, p. 36; JGM, 2002c, p. 175). Respecto de esta última, el oficialismo incluso declaró la emergencia en el abastecimiento de los hidrocarburos (Decreto N° 867, 2002). En efecto, es interesante notar que aquí, aunque sea de manera incipiente, comenzó a

⁴⁴ Otras críticas que aparecen en la literatura refieren a la fuerte concentración empresaria tanto en el *upstream* como en el *downstream*, etc. (Pistonesi, 2000, p. 15) y las ganancias extraordinarias (Azpiazu y Schorr 2001; Basualdo *et al.* 2002), entre otras.

visualizarse el papel de la restricción en la oferta doméstica de energéticos. Dicha restricción (que se representa con los indicadores de la dimensión física de la variable independiente), será decisiva en la definición del problema energético durante los primeros años de período de estudio.

2.3 Formación de la agenda y construcción del problema energético como condicionante de la política exterior

La configuración de un problema de la agenda gubernamental no es un proceso lineal. Aunque la idea de *policy process* suele incorporar el supuesto o sugerir la imagen de que la hechura de la política es un proceso ordenado, racional, es en cambio, un proceso desaliñado, desordenado (*untidy process*). Es un hecho “politizado” (no neutral) donde se mezclan y sobreponen sin cuidado varios actores, respuestas, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia (Aguilar Villanueva, 1993, p. 17). La idea “construcción” implica que no existe objetivamente —más allá de que sus elementos si existan—, pues el agrupamiento de los factores que lo integran, su valoración y las respuestas responden a decisiones políticas.

Asimismo, el problema varía en el tiempo siendo posibles las reinterpretaciones y giros. En este sentido, aunque —como se verá en breve— los primeros meses del período de estudio de la tesis encuadraron la configuración de la situación problemática energética en problema y su jerarquización en la agenda del gobierno, sus alcances no son idénticos a lo largo del trabajo. En dicha dirección, el presente apartado abarca la etapa de iniciación de esta configuración, a travesada por la ya mencionada crisis económica y social y los efectos de la cesación de pagos de la deuda externa donde, al decir de Bravo, éstos eran los verdaderos problemas que presentaba el país por lo que no se evidenciaba la existencia de un “problema energético” en la agenda gubernamental (Bravo, 2015, p. 9). Inclusive, Navajas expresa que hacia fines del 2003 existía en la Argentina poca preocupación sobre la eventualidad de una crisis energética (2006, p. 7). Ello no impide que se estuvieran dando pasos hacia su configuración. Recuperando lo dicho líneas arriba, el problema energético no se definió de manera lineal y automática desde el primer día de Néstor Kirchner en la presidencia (mayo de 2003), sino que fueron apareciendo elementos que evidenciaron la conversión gradual de la situación problemática en un problema de agenda en

sentido estricto. Juan José Carbajales⁴⁵ expresa que el arribo del nuevo gobierno, en cierto sentido imprevisto dado el desenlace electoral⁴⁶, condujo a Kirchner a continuar reactivamente con las directrices de Duhalde. Este autor considera que recién hacia los años 2005-2006 las respuestas emergieron como parte del ideario propio del gobierno adquiriendo rasgos de sistematicidad⁴⁷.

Ahora bien, para verificar la situación, nuevamente es clave la variable “visión del gobierno” y, además, su interacción con la restante variable interviniente “agenda de gobierno”. Como se advirtió en el capítulo anterior, aunque analíticamente la definición de los problemas públicos se estudia de manera secuencial y cronológica: a la situación problemática le sucede el ingreso de la problemática a la agenda gubernamental y la definición del problema propiamente dicho, en realidad estas etapas son en gran medida interdependientes. Por ejemplo, colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema (Aguilar Villanueva, 1993, p. 51), así como en los primeros momentos es probable que elementos de la situación problemática sean los que adquieran peso en la agenda pues el problema no se encuentra del todo definido.

Yendo al foco, como se dijo, fue durante la presidencia interina de Duhalde cuando la variable “visión del gobierno” reportó datos que arrojaron conclusiones negativas de reprobación y malestar por parte del gobierno sobre la situación problemática energética, manifestando un giro o reinterpretación en el campo de las políticas de lo que era la tendencia hasta el momento. El referente empírico más claro de esta valoración fue la mencionada declaración de emergencia en el abastecimiento de hidrocarburos. La variable independiente comenzó a expresar hechos que no solo concitaron la atención de ciertos sectores, sino que comenzaron a impactar en la vida de los ciudadanos y capturó atención por parte del gobierno. En este sentido, como se observó, uno de los primeros indicadores energéticos que se tiene que mencionar

⁴⁵ Entrevista realizada por el autor a Juan José Carbajales el día 6 de noviembre de 2023.

⁴⁶ Kirchner accede a la Casa Rosada tras la renuncia de su contrincante Carlos Menem a competir en el ballottage.

⁴⁷ En ese contexto inician las principales obras del Plan Nuclear Argentino, la construcción de líneas de alta tensión que permitieron anillar el sistema energético nacional, se promulga ley de promoción a los biocombustibles (Ley N° 26093) y uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica (Ley N° 26190), entre otros.

refiere al gasoil⁴⁸ y su desabastecimiento en algunas provincias (Candelaresi, 14 de abril de 2002; Dellatorre, 3 de abril de 2002) advertido en abril de 2002 por la Federación de Empresarios de Combustibles de la República Argentina y la Cámara Argentina del Petróleo (Galmarini, 13 de abril de 2002). Ante este flagelo, en mayo el gobierno acordó un nuevo precio del litro de gasoil, autorizó el ingreso de gasoil importado sin pagar el llamado impuesto a la transferencia de combustibles (ITC) (Ámbito Financiero, 31 de mayo de 2002), puso restricciones a las exportaciones de petróleo crudo para asegurar el suministro local de gasoil (el cual es un derivado del petróleo), estableció un registro de la exportación de gasoil, gas licuado de petróleo y petróleo crudo ante la Secretaría de Energía (Decreto N° 645/2002), declaró la emergencia en el abastecimiento de hidrocarburos en todo el territorio nacional desde el 24 de marzo de 2002 hasta el 30 de septiembre de 2002 (Decreto N° 867/2002) y delegó en la Secretaría de Energía la autoridad para determinar los volúmenes de producción nacional de petróleo crudo y gas licuado de petróleo destinados al abastecimiento del mercado doméstico (Beller, 2002)⁴⁹. Aquí, sin pretender mencionar exhaustivamente las medidas tomadas, se apunta a poner de relieve que el gobierno comenzó a prestar atención a la problemática energética.

Aunque no es un objetivo de la tesis explorar las causas del creciente impacto de la variable independiente en lo cotidiano⁵⁰, cabe decir que este giro por parte del gobierno se insertó en el escenario posterior a la caída del gobierno de la Alianza donde se produjeron cambios en los valores, conceptualizaciones y en las percepciones de las políticas en general, evidenciados en el abandono del régimen de la Convertibilidad (devaluación del peso tras el fin de la paridad respecto al dólar), la suspensión del pago de la deuda externa (*default*) y una serie de medidas de política económica de alcance macro y microeconómico al amparo de la denominada Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25561) (Bravo, 2015, p. 9; Visintini *et al.*,

⁴⁸ Recurso energético clave en la cadena de distribución de productos de consumo masivo —por su incidencia en el transporte— y en las tareas de los sectores agricultores.

⁴⁹ Véase las resoluciones N° 140/2002 y 166/2002 y 341/2002.

⁵⁰ La literatura sobre la causa de los problemas de desabastecimiento en el año 2002 es extensa pero a modo de sintetizarla se divide entre aquellos que sostienen una conexión con las medidas que rompen con las reglas de la década del '90 (por ejemplo, ante la ruptura de los contratos se desincentiva la inversión o bien, la exportación resulta más atractiva dado los efectos de la devaluación, etc.) y aquellos que las buscan en otros elementos como ser la privatización del sector energético que dejó al país en una situación crítica respecto a diversos indicadores y que consideran que las medidas lejos de perjudicar a los empresarios los beneficiaron, por ejemplo, la pesificación total de la economía argentina afectó positivamente los costes de inversión y operativos de las petroleras que operaban en el país.

2019, p. 3). Respecto al sector energético, dicho escenario presentó una serie de medidas como: i) la pesificación y el congelamiento de las tarifas de servicios públicos⁵¹, el cual condujo a un congelamiento de hecho del precio del gas natural y del petróleo en boca de pozo⁵² (Visintini *et al.*, 2019, p. 4) e incluyó a las tarifas de transporte y distribución, y ii) el pago de un derecho de exportación de hidrocarburos por 5 años fijando por el Decreto N° 310/2002 una tasa del 20% para el petróleo crudo y del 5% para los combustibles derivados. En el caso de las exportaciones de gas natural las mismas no quedaron sujetas al pago de retenciones, al menos hasta el 2004 (Visintini *et al.*, 2019, p. 4). En este marco, no es menor reconocer que se garantizó la disponibilidad del 70% de las divisas generadas por las exportaciones de hidrocarburos, beneficio que ya venía de las reformas de los años ‘90.

2.3.1. Rasgos iniciales del problema energético

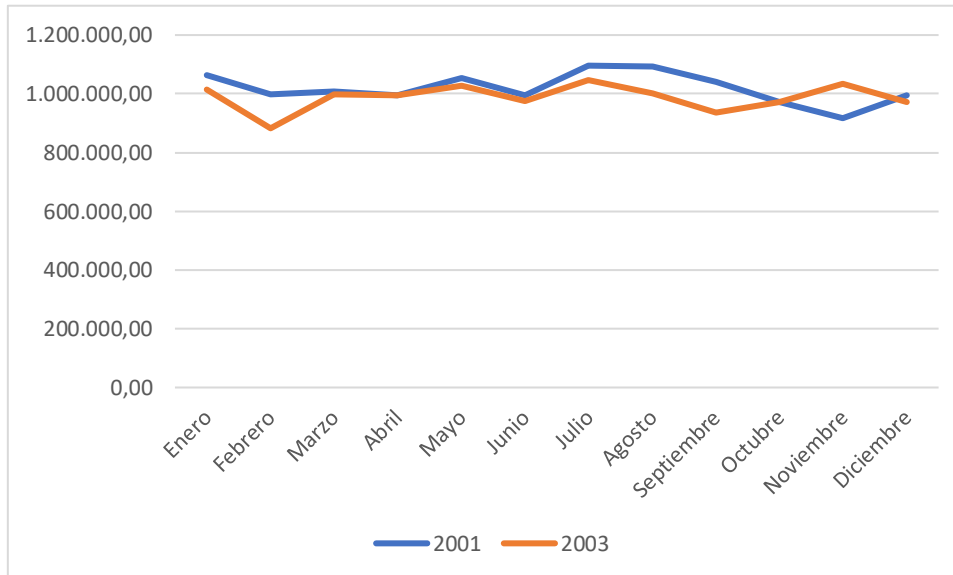
Al llegar Kirchner a la presidencia en mayo de 2003, la problemática energética (variación de la variable independiente) presentaba una situación similar a la existente en el gobierno de Duhalde, la cual se puede describir como un doble proceso: por un lado, se presenciaba el comportamiento negativo de algunos indicadores energéticos que, sin embargo, no tenían efecto inmediato en lo cotidiano y como expresa Bravo no eran preocupantes para el nuevo gobierno (2015, p. 9). Es el caso de la caída de las reservas hidrocarburíferas y de la actividad exploratoria a la par de que el país se mostraba como neto exportador de petróleo y gas. Al mismo tiempo, se contemplaban restricciones en la oferta de algunos energéticos, lo cual sí impactaba en la vida diaria. Se refiere aquí a la caída de la producción petrolera (cuyo derrumbe venía desde 1998 y con un elevado nivel de exportaciones) y de derivados (gasoil, GLP) y del GNC (gas natural comprimido), en un contexto de fuerte reactivación económica –con un crecimiento a tasas anuales del 7% a partir de 2003– y, en consecuencia, de expansión del consumo de energía, que coincidió con un período de retroceso sostenido de la extracción de hidrocarburos (Sabbatella, 2021, p. 127). A modo ilustrativo, en el año

⁵¹ De hecho, en febrero de 2002, el Decreto N° 214 llevó a cabo la pesificación total de la economía del país (De Dicco, 2004, p. 54).

⁵² Cabe decir que la salida de la Convertibilidad y la Ley de Emergencia Económica rompió el vínculo de los precios domésticos en boca de pozo para el petróleo y el gas natural con los precios internacionales (Visintini *et al.*, 2019, p. 6).

2001 en medio de la crisis se produjo un 3,08% más de gasoil que en 2003 durante la reactivación económica.

Gráfico 8. Producción de gasoil en m³ durante el año 2001 y 2003



Fuente: elaboración propia en base a Tablas Dinámicas de Downstream de la Secretaría de Energía de la Nación (2010).

Dicho esto, haciendo foco en el período de iniciación de la definición del problema energético, es necesario hacer menciones sobre los valores, percepciones y aspiraciones con que llegó el gobierno de Kirchner. Esto es ineludible porque lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política, también sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Cobb y Elder, 1984 como se citó en Aguilar Villanueva, 1993, p. 31). Metodológicamente, los indicadores de la variable visión del gobierno son adecuados para este cometido.

El inicio del gobierno de Kirchner se insertó en el contexto regional de crisis y llegada del llamado “giro a la izquierda” o “marea rosa” que tuvo lugar en la primera década del siglo XXI y que implicó un cuestionamiento a la hegemonía neoliberal de

los años '90⁵³. Aunque dicho proceso no fue homogéneo, los gobiernos de orientación conservadora quedaron en minoría y se dieron un conjunto de coincidencias centrales entre los adscriptos a la marea rosa cuyos alcances variaron en cada país:

“privilegiar el mercado interno; otorgar un rol activo al Estado en el ámbito de las políticas económica y social con objetivos distributivos; diseñar políticas exteriores autonómicas basadas en la diversificación de las relaciones, en la apuesta a los vínculos vecinales y el activismo en torno a la concertación e integración regional que se canalizaron en la UNASUR y la CELAC. Todo esto en el marco de una postura crítica al orden internacional liberal y su legado institucional, así como al impacto generado sobre el mismo a partir de la consolidación del capitalismo financiero sobre el productivo como uno de los principales ejes articuladores de la globalización” (Busso, 2018, p. 3).

Dentro de este esquema, al decir de Moreira, Raús y Gómez Leyton, Kirchner representó una opción híbrida o intermedia entre las posturas más radicalizadas y las más gradualistas (2008, p. 15). Cabe resaltar que este escenario no significó un desgaste y debilitamiento total del modelo neoliberal. Asimismo, la idea de “posneoliberalismo” con que se suele etiquetar a los gobiernos de la marea rosa expresó la existencia de un conjunto híbrido de fuerzas que conformaron alianzas y sobre las cuales se basaron los nuevos proyectos con diferentes grados de negación del modelo neoliberal que, sin embargo, no constituyeron uno nuevo. En este sentido, es recurrente observar que dichos gobiernos avanzaron por las líneas de menor resistencia de la cadena neoliberal —políticas sociales e integración regional, esencialmente—, pero comenzaron a encontrar mayor resistencia a medida que las oposiciones de derecha se recompusieron (Sader, 2009, p. 74). En el caso argentino, este nuevo esquema de orientaciones es una respuesta⁵⁴ a la crisis del modelo de desarrollo cuyo epicentro estuvo en el trágico diciembre de 2001 (Actis *et al.*, 2016b, p. 189).

⁵³ En el capítulo 2.1 se hicieron menciones acerca del contexto de hegemonía neoliberal de la década del '90.

⁵⁴ Respuesta cuyos momentos iniciales tiene lugar ya en la administración interina de Duhalde con la adopción de una nueva política cambiaria en 2002 (Actis *et al.*, 2016b, p. 195).

A su vez, la política exterior argentina del período bajo estudio reflejó esta orientación predominante a nivel regional, lo que pudo verse en: i) la reivindicación del multilateralismo y la preferencia por afianzar los lazos con Latinoamérica —específicamente con Sudamérica—, ii) las posturas revisionistas respecto al orden internacional vigente, oponiéndose fuertemente a las políticas de doble estándar de los estados centrales, las presiones especulativas del sector financiero y los condicionantes de los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial); iii) y la búsqueda de autonomía y la articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional (Busso, 2016e, p. 128-130).

En relación con el último ítem, Kirchner inauguró un período de políticas públicas amparadas en un modelo de desarrollo⁵⁵ de perfil industrialista e inclusivo, inscrito en las corrientes neodesarrollistas vigentes en el contexto de la marea rosa (Busso y Barreto, 2020, p. 78). Este esquema apareció como una opción híbrida entre el modelo desarrollista tradicional y el modelo ortodoxo en, al menos, tres dimensiones. Modélicamente, en el plano productivo, la estrategia busca asignar un rol clave al Estado en materia de inversión y política industrial, pero sin caer en la dicotomía: mercado o Estado. En esta línea, el sector externo cobra un papel importante, que se ilustra en el fomento a las exportaciones con valor agregado y un control moderado de la cuenta de capitales. Asimismo, se propugna una alianza

⁵⁵ El concepto “modelo de desarrollo” se define como la manera en la que se articula la política y la economía, el Estado y el mercado en un contexto histórico determinado. Cada modelo particular conlleva un modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional (Actis *et al.*, 2016b, p. 16). En términos esquemáticos, en Argentina, se observa una pugna —que atraviesa gran parte de su historia— entre un modelo de desarrollo en clave desarrollista/heterodoxo y su acepción más aggiornada: la neodesarrollista, versus un modelo en clave liberal/ortodoxo y su versión más actual: la neoliberal. Justamente, los gobiernos del FPV buscaron llevar a la práctica la versión actualizada de un modelo de desarrollo heterodoxo contraponiéndolo al modelo de desarrollo ortodoxo implementado claramente en los años ‘90, aunque sin dudas, con raíces provenientes desde los tiempos de la última dictadura cívico-militar iniciada en 1976. Siguiendo a Bresser-Pereira, entre 1930 y 1970 varios países de América Latina aprovecharon el debilitamiento del centro para formular estrategias nacionales de desarrollo, que implicaban tanto la protección de la industria nacional naciente y la promoción del ahorro forzado a través del Estado, como una alianza entre empresarios industriales, burocracia y trabajadores. Esta estrategia heterodoxa recibió el nombre de “desarrollismo” o “nacional-desarrollismo” y posicionó al Estado como el principal instrumento que la periferia capitalista tenía a disposición para alcanzar gradualmente el nivel de desarrollo de las naciones centrales (2007, p. 111). Sin embargo, a partir de la década del ‘70 la ola neoliberal conservadora desafió sus postulados y, como ya se indicó en el apartado 2.1, en los años ‘80 esta nueva visión se volvió hegemónica en América Latina, sustituyendo a la vieja estrategia desarrollista (2007, p. 112). Fue, a comienzos del nuevo siglo que el modelo neoliberal —nacido en los países centrales— evidenció su fracaso y dio lugar a un tercer discurso que postuló como alternativa la revisión de la estrategia nacional de desarrollo. Esta última propuesta es la que atraviesa el período de estudio y, consecuentemente, éste y los siguientes apartados y capítulos.

público-privada en pos de incentivar al sector privado a tomar decisiones compatibles con la estrategia en cuestión (Bresser Pereira, 2007, como se citó en Actis *et al.*, 2016b, p. 20). En la dimensión cambiaria y financiera, la política macroeconómica se concibe fundamental: se sugiere un tipo de cambio competitivo, controles de capitales si fuese necesario, una tasa de interés baja, control de la inflación, una preferencia para conseguir superávits gemelos –comercial y fiscal– y se promueve la apertura regulada de la cuenta capital (Bresser Pereira, 2007; Bielchowsky, 2009, como se citó en Actis *et al.*, 2016b, p. 22). Por último, en su faceta social se requiere que el Estado juegue un rol estratégico apuntando a la creación de infraestructura científica y tecnológica, articulada con los sectores productivos de orientación exportadora, y también a la inversión pública dirigida a la justicia social, buscando amortiguar los impactos de la apertura externa (Banguero, 2004; Bresser Pereira, 2007; Curia, 2011; Bielchowsky, 2009, como se citó en Actis *et al.*, 2016b, p. 23).

En este marco, el sector energético apareció como un área esencial para impulsar la estrategia neodesarrollista pero, como se vio, al iniciar el gobierno de la coalición del FPV, este rubro se encontraba en las antípodas de los lineamientos mencionados al encarnar notoriamente las políticas de los años ‘90. Frente a esta situación, Kirchner se presentó como un punto de ruptura.

En correspondencia con lo mencionado, el presidente consideraba que la energía debía estar: “al servicio de un proceso de desarrollo industrial y de la mejora de calidad de vida de los argentinos, manteniendo valores competitivos, con el objetivo de desarrollar la economía del país” (...). A diferencia de la década anterior, donde se privilegiaron las exportaciones de energía, el eje debía ponerse en ampliar la cobertura nacional de los servicios y expandir el suministro a la industria argentina (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –MPFIS– 2015, p. 7). Para este gobierno, los recursos energéticos se entendían como recursos naturales estratégicos debido a su conexión vital con el sistema productivo, alejándose de la visión en clave de *commodities*, es decir, aquella que los consideraba como bienes transables a un precio determinado, independientemente de su lugar de origen, modo de extracción y explotación (Carbajales, 2017, p. 6). Muy tempranamente, el traspaso de la Secretaría de Energía de la órbita del Ministerio de Economía al recientemente creado MPFIS, rompió la lógica comercialista con que fue entendida la energía en los años ‘90

(Decreto N° 1142, 2003). Roberto Baratta expresa que este cambio en el modo de entender a la energía fue una consecuencia de la jerarquización del área de planificación del Estado que requirió crear el MPFIS⁵⁶ y al cual, según el Decreto N° 1283 de 2003, se le transfirieron i) las áreas de energía y comunicaciones del Ministerio de Economía, ii) lo atinente a las obras públicas, la temática hídrica, el desarrollo urbano, la vivienda y la energía atómica, entre otras, desde la órbita de la Presidencia de la Nación y iii) lo relacionado al sector minero y del transporte desde el Ministerio de Producción.

Dadas estas consideraciones, desde el punto de vista de las políticas públicas, los inicios del gobierno (el segundo semestre del año 2003) constituyeron un primer momento en el proceso de definición del problema pues se observaron elementos que evidenciaron el ingreso de la problemática energética a la agenda gubernamental. En otras palabras, fue allí cuando el tema energético pasó a integrar el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos seleccionados por la coalición del FPV como objetos sobre los cuales actuar, parafraseando a Aguilar Villanueva (1993, p. 29).

La llegada de Kirchner a la Casa Rosada se dio en un escenario de desabastecimiento de gasoil y de cortes de electricidad, es decir, un contexto de restricción en la oferta doméstica de dos recursos energéticos con impacto en la realidad. La percepción del presidente atribuía a este flagelo a la falta de inversiones del sector empresario desde, al menos 1998 (La Nación, 21 de octubre de 2003; Obarrio, 1 de noviembre de 2003), en el marco de las políticas neoliberales de los años '90. La expresión “privatizadas” —para referirse a las empresas del sector— en un sentido peyorativo fue sintomático de esta postura ⁵⁷. Al manifestarse en esta dirección, Kirchner se distanció de la posición que había mantenido en la campaña electoral donde la ruptura de los contratos públicos y privados y la pesificación aparecían como los responsables de la variación (negativa) de los diversos indicadores de la variable independiente, lo cual puede verse en el plan de gobierno (Oviedo, 4 de abril de 2004). A su vez, cabe decir —tal como lo teoriza la Ciencia Política— que, si

⁵⁶ Entrevista realizada por el autor a Roberto Baratta el día 13 de noviembre de 2023.

⁵⁷ Además de la ausencia de inversiones “requeridas” el gobierno sumó a su argumento frente al problema la equivocada política de interconexión energética (exportaciones) de los '90 y el fuerte aumento de la demanda de energía dado el elevado crecimiento económico (Navajas y Cont, 2004, p. 4).

bien esta era la definición genérica y línea gruesa de acción, persistían desacuerdos sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionaron y la manera de abordarlo dentro del gobierno (Aguilar Villanueva, 1993, pp. 36-37). La visión de Kirchner era compartida por el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Julio De Vido (La Nación, 30 de marzo de 2004; 11 de mayo de 2004), contrastando con el Ministro de Economía Roberto Lavagna y el Vicepresidente, Daniel Scioli (La Nación, 31 de marzo de 2004a)⁵⁸.

En este contexto, la contracara a la inacción de las empresas era utilizar las herramientas a disposición del Estado (sanciones) para modificar el estado de cosas. “Nosotros nos guiamos a través de las leyes. La ley de Emergencia Económica es muy clara y no admite bajo ningún concepto la suspensión de ningún tipo de servicio”, afirmó De Vido (La Nación, 8 de octubre de 2003). Cabe poner de relieve que el propio decreto ley de hidrocarburos de 1967 otorgaba prioridad al abastecimiento interno, así como la Ley N° 24076 de la época de Menem⁵⁹.

Ahora bien, aunque el ingreso a la agenda y la definición del problema son procesos interdependientes —aquí empieza a operar la variable “agenda de gobierno” —, los primeros meses del año siguiente (2004) representaron un segundo momento donde la variable independiente arrojó variaciones negativas con un mayor impacto

⁵⁸ Aunque este es el clivaje principal, ello no significa pensar las posturas como compartimentos estancos. En el año 2004, en ocasión de diferencias con el expresidente Duhalde, Kirchner asignó parte de responsabilidad a la devaluación “que se hizo en forma poco prolija” en el gobierno de aquel y a la recesión iniciada en 1998 (La Nación, 23 de abril de 2004). Algo que Alberto Fernández también había hecho al sostener que la falta de energía se debía también a temas accesorios, como la demanda, que subió considerablemente a partir de 2002 (La Nación, 26 de marzo de 2004). Inclusive, es interesante notar que este clivaje fue plasmado en la documentación. Por ejemplo, El ENARGAS explicó en su informe de abastecimiento de 2004 que: “[D]esde la privatización del servicio público de gas natural hubo un crecimiento acumulado de 41% en el consumo interno. (...) Esto sucede porque el gas natural tiene un precio relativamente menor en comparación con otros combustibles y por ello tiene mayor demanda”. En otra ocasión, el propio Jefe de Gabinete lo consideró al decir que: “[E]l Poder Ejecutivo Nacional es plenamente consciente respecto de las dificultades que el cambio de paradigma económico ocasionó a los actores del sector gasífero” (JGM, 2004, p. 115). En igual línea, se cuenta con el Decreto N° 180/2004 que consideró la necesidad de corregir “las ineficiencias asignativas generadas como consecuencia de la devaluación, en el marco de las limitaciones que presenta la emergencia económica”. Todo ello evidenció que la formación de la agenda gubernamental es un proceso contingente. El proceso decisorio es inestable, malo o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las “anarquías organizadas” que deciden según “el modelo de bote de basura” o de “papelera” (Cohen, March y Olsen, 1972, 1974, 1976 como se citó en Aguilar Villanueva, 1993, p. 37).

⁵⁹ También se podrían mencionar otros documentos como el acuerdo particular con Chile en relación con la exportación de gas que, de todos modos, como se verá en el capítulo siguiente, no estuvo exento de cuestionamientos.

en el entorno. Por cuanto un problema es una apreciación de la realidad que dista de lo deseado o considerado normal (Martínez Nogueira, 1995, p. 23), la nueva crisis de restricción de la oferta interna de energéticos consolidó la visión de que el mismo revestía una faceta física a la que era necesario atender. El gobierno de la coalición del FPV identificó que la naturaleza de la restricción era gasífera (restricción de la oferta de gas en el verano de 2004, cuando la demanda estacional era baja y con capacidad ociosa en los gasoductos) y, en segundo lugar, eléctrica, dada la conexión entre ambos rubros potenciada por las reformas de los años '90 (Decreto N° 180, 2004; Decreto N° 181, 2004; JGM, 2004b, p. 307; Resolución N° 265, 2004; Resolución N° 1471, 2005). La Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S. A. (CAMMESA) —encargada de conducir el despacho nacional de cargas del sistema interconectado nacional— en el verano 2003-2004 informó la aparición de restricciones “inéditas” de gas natural para las centrales eléctricas y su acentuación. Allí, advertía sobre la falta de inversiones de parte de los operadores privados y su desfase con respecto a la expansión de la demanda. De manera que era necesario disponer medidas de prevención a efectos de evitar una “crisis” de abastecimiento interno (Sabbatella, 2021, p. 128). Recuérdese, según lo visto en el apartado 2.1, que en la década del '90, las actividades de exploración y producción de energía primaria (*upstream*) quedaron en manos del sector privado (en muchos casos extranjero⁶⁰), incluyendo las decisiones de comercio exterior (exportaciones)⁶¹.

Evidentemente, dada la preponderancia (dependencia) del gas natural en la matriz primaria de energía y su rol (dependencia) —como se visualiza en el gráfico siguiente— en la generación de electricidad en la matriz secundaria, la insuficiencia en el suministro ⁶² tendría un claro impacto social, más aún en un contexto de

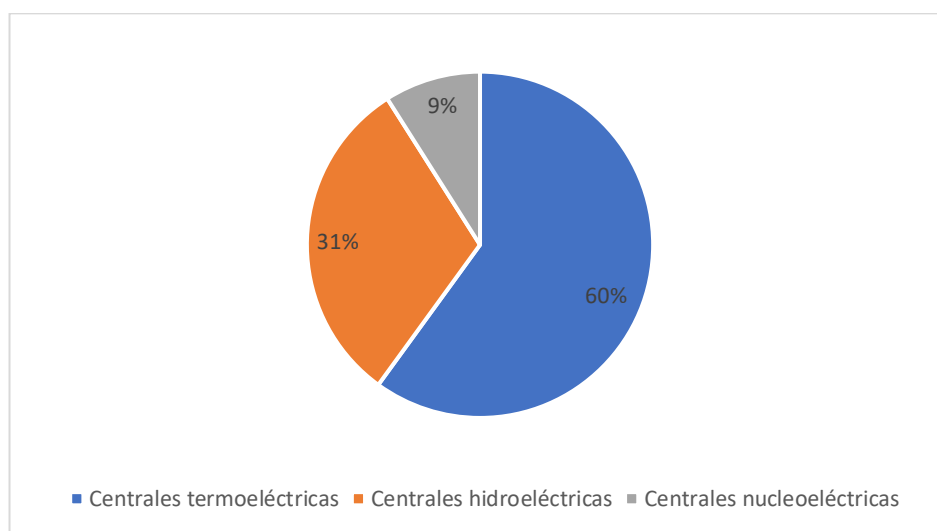
⁶⁰ En el rubro de los hidrocarburos el caso emblemático es la ya mencionada adquisición de la petrolera YPF por parte del grupo trasnacional Repsol.

⁶¹ Ver nota al pie 34 y el análisis de la variación de la variable independiente en el apartado 2.2 cuyo comportamiento es consistente con la estrategia de monetización de las reservas por parte del sector privado, que tiene como contracara la carencia de inversiones de riesgo.

⁶² Navajas y Cont (2004, p. 12) se distancian de la lectura del gobierno argumentando que durante todo el primer cuatrimestre de 2004 la oferta de gas natural contribuyó a descomprimir el desbalance energético, aportando entre más de 400 y más de 600 millones de m³ adicionales por mes respecto del año anterior, una cifra superior a las adiciones de demanda y de exportaciones, aunque luego se atenúa en mayo y cambia de signo en junio. En contraposición, el verdadero shock de oferta existió en la generación eléctrica de base. En efecto, la baja hidraulicidad que venía sufriendo la Argentina restó entre 200 y casi 300 millones de m³ (equivalentes de gas natural) por mes durante en el primer cuatrimestre, alcanzando su pico en abril y luego revirtiéndose.

reactivación económica (aumento del consumo⁶³). A los efectos de la tesis, este punto es crucial pues es el catalizador que movilizó al gobierno a internalizar al problema como una amenaza al “programa económico” y, por ende, a jerarquizar al tema como problema de agenda.

Gráfico 9. Matriz de suministro de energía eléctrica argentina (2003)



Fuente: De Dicco (2004, p. 19).

El gobierno de Kirchner propuso un programa económico en clave neodesarrollista que buscó distanciarse de los parámetros de la década anterior, caracterizados por: el énfasis en las actividades especulativas, los amplios márgenes de ganancias de los grupos concentrados, la desconsideración de la exclusión y fragmentación social y el enorme e interminable endeudamiento externo (Kirchner, 25 de mayo de 2003; 13 de enero de 2004, 1 de marzo de 2004). Asumió que era necesario fortalecer el consumo interno y favorecer una apertura simétrica de los mercados internacionales, esto es, perfilar un proceso de integración productiva con fuerte interacción con aquellas naciones que poseyeran complementación comercial. El crecimiento debía poner eje en lo productivo, en el empleo y en la equidad de la distribución del ingreso (Kirchner, 13 de enero de 2004). “La solvencia fiscal, la

⁶³ Diversos motivos se esgrimen al explicar el aumento del consumo: nivel de los precios finales de la energía, el sobre equipamiento en el sector residencial de más altos ingresos, el pasaje de muchas industrias y automovilistas al gas natural dado su precio casi cinco veces más barato que otros combustibles, entre otros.

prudencia monetaria, la flexibilización cambiaria, el fortalecimiento del consumo interno y la inclusión social, más una agresiva política exportadora, son pilares de nuestro programa económico”, afirmó el presidente (Kirchner, 13 de enero de 2004). Al respecto, Baratta subraya que el ya mencionado traspaso del área de energía al recientemente creado MPFIS fue crucial porque en dicha cartera se reunieron los eslabones que el gobierno consideró esenciales para su política económica: “para crecer, para sostener el crecimiento económico de la industria y la calidad de vida de los argentinos se necesitaba energía” (13 de noviembre de 2023).

Dado lo dicho, tal como sucedió en ocasión de la negociación del pago de la deuda externa en *default* donde el gobierno sostuvo la imposibilidad de pagar de un modo que “lesione las perspectivas de crecimiento económico y la gobernabilidad generando más pobreza, hambre, exclusión y conflictividad social” (Kirchner, 13 de enero de 2004), así se internalizó el problema del desabastecimiento energético que inició con la restricción de gas y electricidad en el verano de 2003-2004 al enfatizar el nexo entre el problema y el crecimiento económico. De ahí el énfasis en garantizar el suministro interno de los hidrocarburos líquidos y gaseosos y sus derivados (La Nación, 29 de abril de 2004b; Resolución N° 1679, 2004; MPFIS, 2004). Los considerandos de los siguientes decretos son contundentes:

“[Q]ue atento al período de tiempo que requiere la decisión y ejecución de las inversiones en el sector, resulta impostergable adoptar decisiones que tiendan a evitar posibles situaciones de insuficiencia de suministro, que condicionen no sólo las prestaciones actuales sino también el crecimiento en la demanda asociado al crecimiento de la economía.

Que en forma paralela a las medidas que se adopten para normalizar el suministro de gas natural, deben atenderse situaciones en las cuales son necesarias ampliaciones o extensiones del sistema de transporte o distribución de gas natural para cubrir el crecimiento de la demanda” (Decreto N° 180, 2004; Decreto N° 181, 2004).

En esta línea, Kirchner expresó: “la verdad que no es culpa nuestra porque cuando uno se compromete a exportar tiene que exportar lo que corresponde y es responsabilidad de las empresas, pero primero también tienen que abastecer el

mercado interno como corresponde” (Kirchner, 11 de mayo de 2004). Y lo propio hizo el Jefe de Gabinete: “la situación real de la Argentina es que tiene limitaciones muy profundas en términos de energía; por eso hay que administrarla de la mejor manera para garantizarle a la industria la continuidad del servicio para que el crecimiento económico se consolide” (La Nación, 10 de mayo de 2004a). La posibilidad del desabastecimiento se internalizó como una amenaza a las directrices del programa económico, la cual, más allá de ser la lectura del gobierno, era compartida por otros actores. Jeffrey Davidow, ex secretario de Estado para América latina durante el gobierno de Bill Clinton enunció que “sin el sector energético la Argentina, al recuperar su economía, va a tener un tope para crecer por falta de esos recursos” (Elías, 8 de agosto de 2003). Por la prensa estadounidense, *The New York Times* manifestó: “la naciente recuperación que ha levantado la economía argentina durante el último año está siendo amenazada por una escasez de electricidad y gas que aparece justo cuando está llegando el invierno” (La Nación, 4 de abril de 2004a).

Por otro lado, por cuanto crear un problema es encontrar uno acerca del cual se puede y se debe hacer algo (Wildavsky, como fue citado en Aguilar Villanueva, 1993, p. 60), estas definiciones condujeron a una serie de procedimientos y vías institucionales para su recepción y tratamiento que expresaron una determinada modalidad de intervención del Estado, tal como lo sostiene la definición de política pública escogida. Los actos de iniciación que explicitaron que la restricción energética era inminente se plasmaron el 13 de febrero de 2004 cuando Kirchner emitió los Decretos N° 180 y N° 181 que introdujeron cambios en la regulación existente a fin de evitar la escasez de gas natural en temporada invernal. Asimismo, como sostiene Ceppi la crisis de restricción de la oferta doméstica energética fue reconocida por el gobierno argentino el 24 de marzo de 2004 tras la Resolución N° 265. Dicha normativa estableció que las necesidades energéticas domésticas poseían preeminencia sobre el abastecimiento de otros mercados, por lo cual la administración Kirchner puso en marcha la racionalización de las exportaciones de gas natural a Chile (2012, p. 61). Aunque es evidente que tales respuestas se relacionan con los rasgos del problema para los primeros meses del año 2004 dado que éste varía con el tiempo, en el conjunto de la tesis las medidas se relacionan con la dimensión temporal de las hipótesis operativas, específicamente, con el “corto plazo” en el cual

el gobierno prioritariamente buscó evitar la interrupción del suministro energético, es decir, satisfacer las necesidades de consumo local.

A su vez, las características de las respuestas conectan con la política exterior ya que representan un conjunto de acciones, muchas de las cuales, se proyectan hacia el ámbito externo con relación a diversos actores internacionales persiguiendo metas u objetivos concretos. En este momento particular, la política exterior, conforme a la definición de Batalla, aparece como la resultante de la articulación de factores domésticos principalmente (2007, p. 12). Además, nuevamente se observa una determinada modalidad de intervención del Estado que se encamina a lo sostenido en la noción complementaria de política exterior de la tesis, en la cual ésta tiene la misión de estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales (Lafer, 2002). En definitiva, este vínculo entre el plano doméstico y la política exterior configura al problema energético como un condicionante doméstico de aquella política pública.

En efecto, el Poder Ejecutivo adoptó medidas de diversa naturaleza con el objetivo de evitar el desabastecimiento interno de gas natural y sus consecuencias sobre el abastecimiento eléctrico, la mayoría detalladas en el “Plan Energético Nacional 2004-2008”.

En el plano interno, se puede mencionar la creación del Mercado Electrónico del Gas (Decreto N° 180, 2004), el ajuste tarifario para los usuarios de gas natural por redes (Decreto N° 181, 2004), los acuerdos de precios con los productores de gas para incentivar la producción del *upstream*, el “Programa de Uso Racional de la Energía” (Resolución N° 261, 2004), el aumento de la alícuota de retenciones⁶⁴ al petróleo al 25% (Resolución N° 337, 2004) —que luego pasan a ser móviles—, el establecimiento de retenciones para el gas natural que hasta el momento estaba libre de la imposición (Decreto N° 645, 2004) y la creación de la Empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA)⁶⁵ (Ley N° 25943, 2004).

⁶⁴ Las retenciones también son una medida con impacto exterior.

⁶⁵ De acuerdo con lo visto, al momento de creación de ENARSA el país no contaba con una empresa estatal con la cual intervenir directamente en el mercado energético. En este sentido, la ley buscó que la misma cubriera dicho vacío dándole diversas atribuciones en la cadena del suministro energético, incluyendo la titularidad de los permisos de exploración y explotación de las áreas marítimas nacionales no concesionadas en el pasado (Visintini *et al.*, 2019, p 8).

Con proyección al plano externo, se lanzó en marzo de 2004 el “Programa de Racionalización de Exportaciones de Gas y del Uso de la Capacidad de Transporte” (Resolución N° 265/2004) que redujo las exportaciones a Chile, se suspendió la exportación de energía eléctrica a Uruguay, se recibió suministro energético de emergencia desde Brasil y se acordó importar gas natural desde Bolivia y combustibles líquidos desde Venezuela. Las implicancias de estas medidas en la política exterior abren el siguiente capítulo.

CAPITULO 3

CONDICIONAMIENTOS A CORTO PLAZO DE LA POLITICA EXTERIOR

El presente capítulo se circunscribe a lo que, metodológicamente, se definió como el corto plazo. En este sentido, dado que el problema energético se terminó de configurar en el verano 2003-2004, el estudio del condicionamiento de la política exterior del capítulo coincide, en gran medida, con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). En dicho lapso, el problema energético adquirió un cariz físico pues fue, fundamentalmente, la restricción en la oferta interna energética el conjunto de factores que explicitó su condicionalidad sobre la política exterior. En este sentido, la sección se introduce recuperando elementos ya mencionados en pos de evidenciar el mecanismo de condicionalidad; luego, las implicancias del problema energético en la política exterior se presentan organizadas en dos esquemas. El primer esquema refiere a los efectos en el vínculo principalmente con Chile y, complementariamente, con Brasil y Uruguay, mientras que el segundo se vincula con el relacionamiento con Bolivia y Venezuela.

3.1 Condicionalidad de la política exterior a corto plazo

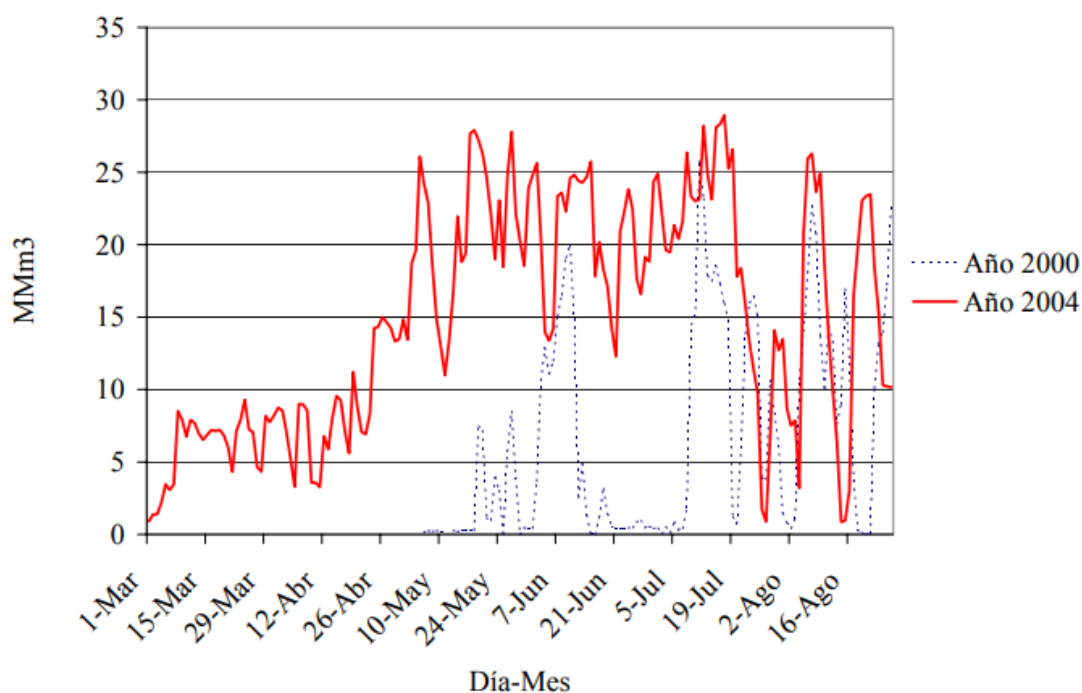
Como se repasó en el capítulo anterior, en los primeros meses del inicio de la presidencia de Néstor Kirchner la problemática energética (variable independiente) presentó dos características. Por una parte, algunos indicadores energéticos mostraron un comportamiento preocupante sin tener efecto inmediato en la vida cotidiana y, por otra, se asistió a la restricción en la oferta interna de determinados recursos energéticos que, en el verano 2003-2004 tuvieron al gas natural y a la electricidad como factores operantes de la crisis ⁶⁶ (JGM, 2006, p. 92). Dicha restricción y el consecuente corte a los usuarios definieron a la situación problemática energética como problema, ingresando en la agenda gubernamental.

Haciendo foco en la restricción energética, que es la que explicitó a corto plazo la condicionalidad sobre la política exterior, específicamente la crisis de restricción de la oferta doméstica inició en marzo de 2004 cuando el déficit en el suministro de gas

⁶⁶ Los combustibles líquidos —sin la contundencia de los shocks en el mercado gasífero-eléctrico— también presentaron dificultad al momento de cubrir el crecimiento de la demanda, fundamentalmente, en el mercado del gasoil (Gadano, 2014, p. 171).

natural provocó cortes de energía que oscilaron en torno a los 6,5 millones de m³ por día hasta fines de abril cuando saltaron a una media de 20 millones, tal como puede verse en el gráfico siguiente. En este lapso, la restricción fue sufrida por la industria y las centrales de generación eléctrica (Navajas y Cont, 2004, p. 13)⁶⁷.

Gráfico 10. Cortes nominales de gas natural años 2000 y 2004



Fuente: Navajas y Cont, 2004, p. 13.

Dado el impacto directo en la vida cotidiana de la variación de la variable independiente por la restricción de gas natural y electricidad, retomando el citado informe de CAMMESA, el gobierno consideró necesario disponer medidas de prevención a efectos de evitar una crisis de abastecimiento interno (Sabbatella, 2021, p. 128). Como ya se expresó, la posibilidad de interrupción del suministro se internalizó en la visión del gobierno como una amenaza al programa económico en clave neodesarrollista cuya idea del crecimiento había puesto acento en lo productivo y consideraba a la energía como un recurso natural estratégico. Como consecuencia,

⁶⁷ Entre abril y comienzos de mayo esta cifra se multiplicó cuando se agregaron los cortes de gas natural a Chile (que llegaron a picos de 8 millones de m³ por día) y mayores cortes a la industria (Navajas y Cont, 2004, p. 13).

este panorama condujo a tomar un conjunto de medidas que buscaron evitar dicha interrupción (JGM 68, 2006, p. 358; Decreto 180, 2004; Decreto 181, 2004)⁶⁸. Dentro de la batería de opciones, al aparecer la política exterior como una política pública capaz de traducir dichas necesidades internas en posibilidades externas, parafraseando la definición de Celso Lafer escogida, sucintamente se visualizó el mecanismo por el cual la variable independiente condicionó a la dependiente, constituyéndose aquella en un condicionante doméstico de la segunda. Esta acción a nivel internacional para contribuir a la solución de problemas, necesidades e intereses locales (Lafer, 2002 como se citó en Busso, 2016c, p. 12), en el corto plazo, configuró un esquema de dos planos. A los fines analíticos, el primero de ellos se organiza en torno a un conjunto de acciones de política exterior orientadas a restringir la oferta energética argentina a socios internacionales. En este sentido, incluye el relacionamiento con el principal actor internacional del esquema: Chile, pero también los vínculos con Brasil y Uruguay. Como se verá, los rasgos de la interconexión energética heredada de la década del '90 circunscribieron a Chile y Uruguay como destinatarios ineludibles de las medidas que, dado su carácter, tensionaron el vínculo. En este plano, aunque las vinculaciones con Brasil se enmarcaron en un cuadro similar tuvieron un comportamiento distintivo.

El segundo esquema, organizado en torno a las medidas de política exterior que se orientaron a ampliar el elenco de proveedores energéticos externos, refirió al establecimiento de relaciones energéticas con actores internacionales con quienes no se registraban antecedentes inmediatos en la materia como Bolivia y Venezuela, los cuales se convirtieron en socios prioritarios.

Ambos esquemas, resultantes de la articulación entre el problema doméstico y factores externos (por ejemplo, dotación de recursos energéticos por parte de Bolivia y Venezuela), como se verá aquí, influyeron en las posibles opciones de inserción del país.

⁶⁸ En el Informe de la JGM N° 68 se dejó claro que el gobierno tomaba una serie de medidas para lograr niveles adecuados de abastecimiento para el mercado interno reconociendo el carácter de corto plazo de estas acciones, expresando que: “a la brevedad se implementará un Plan Energético de Mediano y Largo Plazo” (JGM 68, 2006, p. 354).

3.2 Primer esquema de impactos

Cuando la condicionalidad doméstica en términos de restricción de gas natural y electricidad en marzo de 2004 impulsó a la problemática energética como problema de agenda gubernamental en Argentina, el país contaba con un esquema de relacionamiento energético con los estados limítrofes que databa de la década de 1990. En el caso del gas natural, principal factor operante de la crisis de restricción de la oferta doméstica energética, se registraban 10 gasoductos ⁶⁹ de exportación construidos entre 1997 y 2003 dada la abundancia relativa de reservas argentinas en relación con los países vecinos (siete para abastecer a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil) (Gadano, 1998, p. 6; De Dicco, 2004, p. 59). Como se explicitó en el capítulo dos, si bien la exportación de gas quedó sujeta a la autorización de la Secretaría de Energía de la Nación, dicha regulación fue residual, los actores privados decidieron —en gran medida, conforme a la normativa establecida— sobre la asignación de los recursos naturales energéticos agotables y, por tanto, sin responder a una finalidad política general (Pistonesi, 2000, pp. 11-12). Siguiendo lo señalado, la ausencia de una visión estratégica sobre los recursos naturales energéticos fue una característica del proceso de reforma de los ‘90 donde se tildó de anacrónico el carácter estratégico de los hidrocarburos solo destacando su valor económico, entendiéndolos simplemente como *commodities*. Dado que a nivel regional esta estrategia pública tuvo su correlato⁷⁰, retomando a Gudynas (2007, pp. 3-4), este relacionamiento se configuró como un esquema de “interconexión” energética —diferenciado de aquel de “integración” — debido a la presencia de infraestructura para comerciar simplemente

⁶⁹ A su vez existía un gasoducto con Bolivia que databa de los años ‘70.

⁷⁰ Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay desarrollaron un mercado de gas natural orquestado bajo las reglas del libre comercio y la competencia haciendo énfasis más en la “integración negativa” que en la “integración positiva”, es decir, más centrada en la liberalización comercial intragrupo que en la elaboración de políticas comunes y en la creación de instituciones (Sanahuja, 2008, pp. 14-15). La interconexión física se realizó, exclusivamente, de acuerdo con la acumulación de capital quedando la iniciativa, diseño y ejecución de los proyectos de integración subordinados a la lógica de los capitales individuales (Sabbatella, 2021, p. 125). Es interesante resaltar que este esquema de interconexión energética, aunado al rol de los capitales privados (extranjeros, fundamentalmente) mencionados en el capítulo anterior en ocasión de las reformas de los ‘90, constituyen factores (externos) con incidencia en la configuración del problema energético y su evolución. Es decir, el andamiaje normativo, económico y político que suponen (por ejemplo: contratos de exportación, libertad en la producción de hidrocarburos, influencia en el sector energético) representan insumos que van dando forma al problema energético, afectan sus alcances e, incluso, los márgenes de maniobra del gobierno sobre el mismo.

energía en ausencia de estrategias comunes sobre el acceso a los recursos y las formas de uso.

Tabla 1. Gasoductos de exportación de gas natural argentino al año 2003

Países	Gasoducto	Entrada en funcionamiento
Bolivia-Argentina	YABOG	1972
Argentina-Chile	Gas Atacama	1999
Argentina-Chile	NorAndino	1999
Argentina-Chile	Gas Andes	1997
Argentina-Chile	Gas Pacífico	1999
Argentina-Chile	Condor-Posesión	1999
Argentina-Chile	Bandurria/Cullen	1996
Argentina-Chile	Magallanes-Posesión	1999
Argentina-Uruguay	Cruz del Sur	2002
Argentina-Uruguay	Colón-Paysandú	1999
Argentina-Brasil	Aldea Brasileira-Uruguaiana	2000

Fuente: Galilea, 2015, p. 20 en base a Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP)

A pesar de que el primer antecedente de esta interconexión energética fue la provisión de petróleo⁷¹ por parte de Argentina a Chile y Brasil —que se convirtieron en los principales compradores de crudo argentino—, una vez construidos los mencionados gasoductos, a partir de 1997 rápidamente Chile se constituyó en el mayor mercado para la energía argentina debido a sus compras de gas natural. Cabe reconocer que Chile era un importador neto de insumos energéticos (López y Romegialli, 2008, p. 1) que, en el año 2003, compró nueve décimas partes del total de las exportaciones argentinas de gas natural (Honore, 2004, p.35)⁷². En este escenario, Brasil y Uruguay se ubicaron en posiciones lejanas: en 2002, las exportaciones se repartieron del siguiente modo: 91% a Chile, 8,5% a Brasil y 0,5% a Uruguay (Honore, 2004, p. 35).

⁷¹ Contribuyó a ello la relativa facilidad de transporte del petróleo en relación con el gas.

⁷² En este esquema, el GLP también cumplió un lugar importante (Gadano, 1998, p. 58).

En este cuadro, cuando en marzo de 2004 la priorización del abastecimiento del mercado interno por parte del Poder Ejecutivo argentino condujo a la adopción de medidas de prevención a efectos de evitar una crisis de abastecimiento interno de gas natural y sus consecuencias sobre el abastecimiento mayorista eléctrico, un primer conjunto de medidas de política exterior se orientó a restringir la oferta doméstica energética (de gas natural y electricidad) a socios internacionales y ello encasilló a Chile (también a Brasil y Uruguay, pero en menor medida) en tanto principal importador energético como destinatario ineludible de la medida de suspensión de la exportación de aquellos excedentes de gas natural útiles para el consumo interno (Resolución N° 265, 2004).

3.2.1 Datos empíricos

A partir de 1990, Colacrai describe a las relaciones bilaterales argentino-chilenas bajo la categoría de “excepcionalidad positiva” ya que el esfuerzo de los gobiernos constitucionales por dar solución a todos los litigios fronterizos, el establecimiento de un plan de integración física, el aumento de las inversiones recíprocas, el desarrollo de medidas de confianza mutua y el incremento de los vínculos a escala subnacional, entre otros, pusieron fin a años de desconfianza (2006, p. 58). En materia energética, desde la firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 de 1991, cuyo Protocolo N° 2 estableció las bases para la interconexión gasífera entre ambos estados, la exportación diaria de gas natural argentino –un 20% del consumo de gas en Argentina (Huneeus, 2007, pp. 185-186) – cumplió un rol fundamental en el afianzamiento del vínculo. Cabe decir que el último documento, fue modificado en 1995 por el Protocolo Adicional N° 15 donde se añadió una cláusula que estableció: i) que los permisos de exportación se otorgarían en la medida en que no afectaran el abastecimiento interno argentino y ii) el principio de “no discriminación” en caso de fuerza mayor o caso fortuito que afectara la infraestructura para la exportación o consumo, a fin de no perjudicar a ninguna de las dos partes.

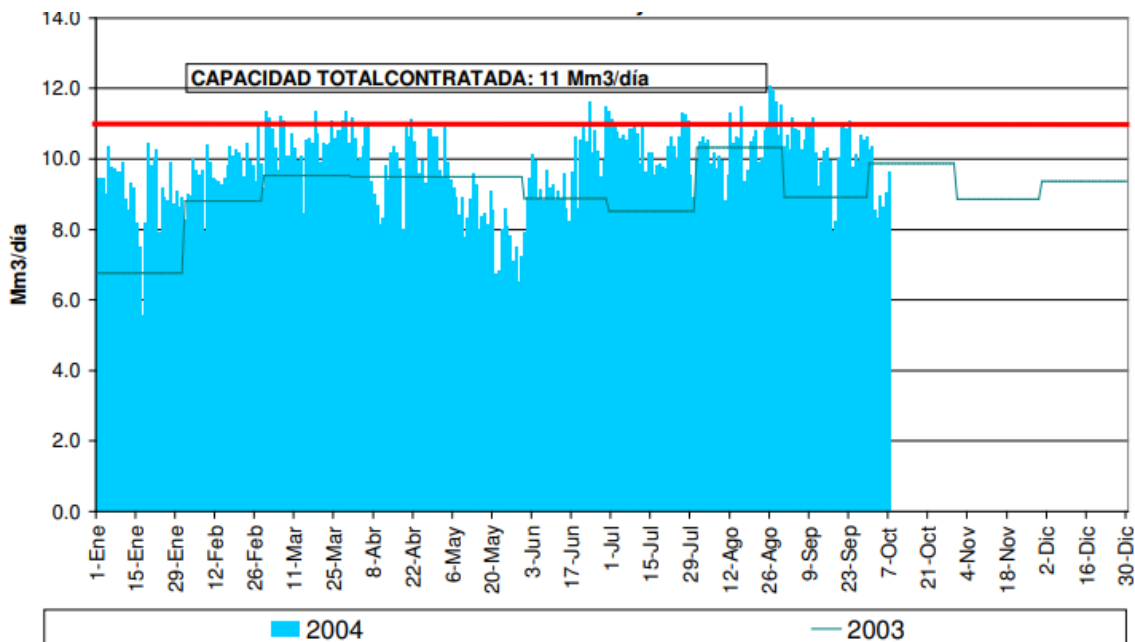
Hacia el inicio del recorte temporal de la tesis, la llegada de Kirchner a la presidencia resultaba auspiciosa para el vínculo bilateral⁷³. Antes del ballottage argentino de mayo de 2003, Kirchner viajó a Santiago para reunirse con el presidente chileno Ricardo Lagos (2000-2006) y a Brasilia para reunirse con Inácio Lula da Silva, recibiendo el respaldo internacional de dos principales referentes políticos de la izquierda latinoamericana (Relea, 11 de mayo de 2003). En agosto de ese año, el “excelente nivel de entendimiento” quedó plasmado en la Declaración Conjunta firmada en ocasión de la visita de Lagos a Argentina. Sin embargo, el 24 de marzo de 2004 —simbólicamente en el mes que se cumplía el Centenario de la Inauguración del Monumento al Cristo Redentor en el Paso del Bermejo— la Resolución N° 265 cuyo primer considerando indicó la suspensión de la exportación de excedentes de gas natural útiles para el abastecimiento interno⁷⁴, tensionó el relacionamiento bilateral. De esta manera, el problema energético revistió los rasgos de condicionante doméstico al constituir un conjunto de factores del escenario nacional con incidencia en la formulación de la política exterior en un *issue area* determinada. Concretamente, ello se pudo ver en la dimensión económica-comercial del vínculo con Chile que quedó en la órbita de aplicación de aquella resolución. Asimismo, la dimensión político-diplomática se vio condicionada. Como lo expresa Lorenzini, con la “crisis del gas” inició el conflicto más severo que experimentó la relación bilateral desde 1990 (2011, p. 235). La aplicación de la resolución significó —como se visualiza en el gráfico siguiente— una caída importante de las exportaciones de gas natural a Chile durante los meses de abril, mayo y junio (el racionamiento comenzó con 3,5 millones de m³ diarios y llegó casi a 8 millones, afectando a las generadoras de energía y a las industrias). Para un país que, como Chile, las compras de gas natural argentino cubrían casi 20% de su matriz energética, las medidas no fueron indiferentes (El mostrador, 30 de marzo de 2004). Hacia agosto de 2004 el flujo fue recuperándose

⁷³ Las expectativas de Chile estaban puestas en que Argentina se recuperara de la grave crisis de 2001 por razones políticas (estabilidad regional y del vínculo bilateral) y por razones económicas (normalizar el intercambio comercial y mejorar el clima para las inversiones chilenas en Argentina) (María Elena Lorenzini, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023).

⁷⁴ Sentó las bases para el “Programa de Racionalización de Exportaciones de Gas Natural y del Uso de la Capacidad de Transporte” aprobado en la Disposición N° 27/2004. Ambas tuvieron un carácter “transitorio” destacando el alcance de corto plazo. Los cortes a las exportaciones rigieron a partir del 31 de marzo de 2004 (JGM 61, 2004b).

(los recortes fueron sólo del 6%)⁷⁵ y, a finales de octubre del mismo año, las reducciones alcanzaron sólo el 3% del gas natural contratado (Honore, 2004, p. 36).

Gráfico 11. Gas exportado a Chile vía gasoductos troncales (2003-2004)



Fuente: Cafiero *et al.*, 2004, p. 36.

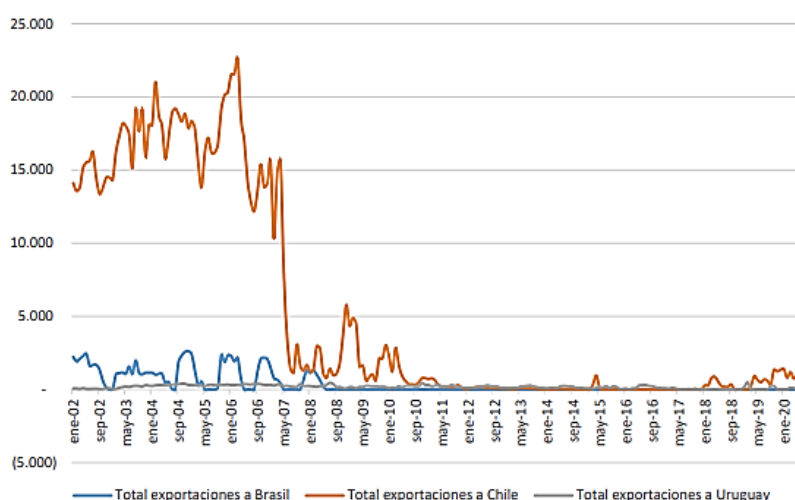
Cabe decir, mirando en perspectiva de corto y mediano plazo que, aunque durante 2004 —como se verá— se concentró la mayor tensión en la dimensión político-diplomática, es a partir del 2006 cuando la restricción de gas natural en términos absolutos fue mayor⁷⁶, tal como se observa en el gráfico que sigue. En este sentido, no es posible asociar el volumen de gas natural no exportado con el grado de tensión político-diplomática. A contramano de lo que un análisis lineal indicaría: mayor restricción de gas conduce a mayor tensión político-diplomática, los datos expresaron lo contrario. El volumen de gas no importado fue mayor a medida que pasó el tiempo, sin embargo, el grado de tensión político-diplomática fue decreciendo. En gran parte esto se entiende porque, aunque la restricción de gas en volumen fue menor en 2004 que en años posteriores, las autoridades chilenas argumentaron el efecto sorpresa y

⁷⁵ En junio, Argentina anunció una relajación en las reducciones de las exportaciones de gas con la abolición de la Resolución N° 27.

⁷⁶ Inclusive se registra un hito importante de recorte de suministro de gas en 2005.

debieron lidiar con la búsqueda de soluciones, así como neutralizar las tensiones domésticas generadas a raíz de la decisión argentina. Asimismo, con el correr de los meses se llevaron adelante acciones que aspiraron a reducir la dependencia de gas argentino tales como la apertura de una licitación internacional para la construcción de una planta de gas natural licuado (GNL), el anuncio de un Programa de Eficiencia Energética (con un esquema de estímulos al ahorro y la adecuación de las tarifas a precios reales) o, la propuesta de construir un “anillo energético” a través de un gasoducto entre Perú, Bolivia, Argentina y Chile (que fracasó), entre otras (Huneeus, 2007, pp. 198-199; Página 12, 20 de enero de 2008). Baratta, añade como factor la provisión mínima de gas para consumo residencial, la cual se mantuvo a pesar de los cortes, y el conocimiento por parte del público chileno del precio “vil” pagado a Argentina por millón de BTU (2 dólares) *vis a vis* el precio al cual se lo comercializaba en Chile: 29 dólares el millón de BTU, lo que generó un escándalo hacia los años 2007-2008 y flexibilizó la postura de Santiago (13 de noviembre de 2023)⁷⁷.

Gráfico 12. Exportaciones de gas natural a Chile, Uruguay y Brasil en miles de m³ por día (2002-2020)



Fuente: Nercesian, F. *et al.*, 2022, p. 35, en base a datos de ENARGAS.

⁷⁷ Ricardo De Dicco añade que el consumo residencial se mantuvo en Santiago, dirigiéndose los cortes hacia el norte y sur de Chile (comunicación personal, 9 de noviembre de 2023). Por último, otra cuestión a destacar —importante también en los años subsiguientes— fue la voluntad política de los principales líderes de los dos países de “encapsular” la crisis del gas con el objetivo de no “contaminar” el resto de la relación bilateral. Para Chile, en particular, mantener una buena relación con Argentina era importante porque representaba la mejor relación bilateral con un país con el que comparte fronteras (María Elena Lorenzini, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023).

En la dimensión político-diplomática, la interrupción del suministro de gas a Chile evidenció una determinada modalidad de intervención del Estado tal como lo expresa la definición de política pública de O'Donnell y Oszlak aquí empleada⁷⁸. Dicha acción, implicó para el gobierno argentino sostener la tesis de que la medida era legal y legítima⁷⁹, trasladando la responsabilidad a las empresas privadas involucradas. Éstas, tanto las generadoras de gas, las encargadas del transporte, así como también las distribuidoras eran las responsables del problema porque no habían realizado las inversiones necesarias para abastecer la demanda interna y la exportación al mismo tiempo (Colacrai y Lorenzini, 2006: 193).

El gobierno chileno, por su parte, sostuvo otra argumentación: la del incumplimiento del Protocolo Gasífero de 1995 por parte del gobierno argentino. Respecto a las restricciones el presidente Lagos expresó: “han socavado las bases y reconocimiento de los acuerdos bilaterales alcanzados y los contratos libremente pactados” (Página 12, 7 de abril de 2004). El argumento se sustentó recurriendo al principio de no discriminación respecto de los consumidores afectados en casos de fuerza mayor o caso fortuito que afecten temporalmente elementos de infraestructura que sean comunes a la exportación y al consumo interno, presente en el Protocolo Adicional N° 15 y rechazó la postura argentina de responsabilidad de los privados.

Cabe decir que la tensión bilateral se expresó en diversas manifestaciones de altos funcionarios⁸⁰ y fue formalizada en la nota de protesta del 6 de abril de 2004 entregada al embajador argentino en Chile. Asimismo, se potenció con otros argumentos denunciados por Chile como: i) la ausencia de precisiones e información

⁷⁸ Al decir de Huneus (2007, p. 183) no era imprescindible que Argentina adoptara la decisión de cortar las exportaciones de gas, pero ello se hizo porque el presidente Kirchner priorizó la satisfacción de las necesidades económicas y políticas internas y asumió el costo de las repercusiones internacionales de su decisión.

⁷⁹ El gobierno desmintió que Argentina hubiera violentado lo acordado a nivel bilateral, porque según la letra del Protocolo de 1995, las exportaciones nacionales de gas natural se realizarían en la medida que no se pusiera en riesgo el abastecimiento del mercado doméstico (Lorenzini, 2011, p. 23; El País, 10 de mayo de 2004b). Asimismo, de la entrevista con Carbajales se resalta que, en materia de regulación, el propio decreto ley 17319 de 1967 privilegiaba el abastecimiento interno, por lo cual Kirchner no requirió introducir cambios en los contratos para obtener un efecto restrictivo sobre las exportaciones de gas natural; simplemente desautorizó vía la Secretaría de Energía dichas colocaciones en el exterior (6 de noviembre de 2023).

⁸⁰ La Canciller chilena, Soledad Alvear expresó: “[E]stamos preocupados. Creemos que este tema del gas ha puesto una mancha en nuestras relaciones”, Lagos manifestó: “[S]e ha roto una confianza”, por su parte, el ministro de economía Jorge Rodríguez también mencionó que en su país existe “bastante molestia” por la actitud argentina. “Hay un resentimiento muy fuerte. Las relaciones ya sufren un costo” (Página 12, 7 de abril de 2004).

previsible sobre la crisis energética. Las restricciones determinadas por Argentina fueron día a día, lo que dificultó que Chile pronosticara su suministro de gas natural incluso en el corto plazo (Honore, 2004, p. 36; Lorenzini, 2011, p. 230). A propósito de esta situación, se constituyó un Grupo de Trabajo Ad-Hoc, cuyas rondas de negociaciones iniciaron a fines de abril de 2004 —tras la visita de la Canciller chilena a la Argentina— con el objetivo de trabajar en forma mancomunada para mitigar los efectos adversos que pudieran resultar de las medidas adoptadas en la Argentina, con respecto a las exportaciones de gas natural a Chile (JGM, 2004b, p. 10). Una segunda cuestión denunciada fue ii) el aumento de los costes energéticos para Chile por dos motivos: por un lado, porque ante la falta de gas, por ejemplo, las centrales térmicas chilenas debieron ser abastecidas con fueloil, un combustible más caro, obligando a incrementar las tarifas residenciales y de la industria (Página 12, 7 de abril de 2004) y por otro, porque Argentina elevó los impuestos (retenciones) que gravaban la exportación de gas a Chile⁸¹ (Decreto N° 645, 2004). Ello implicó un costo adicional para las empresas chilenas. Desde julio de 2004 hasta marzo de 2007 las empresas chilenas debieron pagar un total de 309 millones de dólares por este concepto (Huneus, 2007, p. 196)⁸².

En tercer lugar, la tensión bilateral se alimentó por la firma, en paralelo, de iii) un acuerdo temporario entre Argentina y Bolivia por el cual Buenos Aires acordó importar gas boliviano (abril de 2004). A través de una estrategia de vinculación de cuestiones por parte de Bolivia —que se detalla más adelante—, en dicho instrumento se dejó constancia, indirectamente, de que el gas boliviano importado por Argentina no podía ser reenviado a Chile, utilizándolo como una herramienta de presión en referencia a la histórica reclamación boliviana a Santiago por una salida al mar. Ello configuró una relación triangular entre los tres países. La Canciller Alvear expresó: “¿[Q]ué pensarían ustedes si dos países se ponen de acuerdo para perjudicar a la Argentina?” (Solá, 29 de abril de 2004). En este punto queda evidenciada la definición de política exterior de Batalla (2007) ya que la triangulación explicitó que el accionar

⁸¹ Como lo indica el Plan Energético Nacional se aplicaron retenciones del 25% a la exportación de petróleo crudo y del 20% a las de gas natural.

⁸² Recientemente, Lagos publicó sus memorias y dedicó unas líneas donde recordó la crisis del gas y su amenaza al presidente Kirchner de declarar la guerra: “[L]e dije [a Kirchner] que el día en que las casas no tuvieran gas, me vería obligado a declararle la guerra a su país, porque esa carencia provocaría una revolución aquí”, “[M]e daba cuenta de lo que significaba mi amenaza, pero no tenía otra herramienta para exigir que se cumpliera el contrato” (Infobae, 6 de enero de 2021).

argentino hacia Chile fue el resultado de la articulación entre el problema doméstico y la postura boliviana relacionada con la prohibición de exportar gas hacia aquel país. Dicha interacción limitó las opciones posibles de inserción para Argentina, lo cual se repitió hacia el año 2006.

Por otro lado, es importante poner de relieve que, aunque la tensión fue notable, se produjeron acciones que buscaron desescalarla. Por ejemplo, en agosto de 2004, se produjo un viaje breve de Lagos a Buenos Aires donde la cancillería chilena informó a través de una nota que las relaciones bilaterales entre ambos estados atravesaban “un buen nivel en todos los ámbitos del quehacer político, económico, cultural y de cooperación” (La Nación, 31 de agosto de 2004). Del mismo modo, pero con cierta demora, en marzo de 2005 Kirchner realizó un viaje a Santiago⁸³ cuya Declaración Conjunta manifestó el excelente nivel alcanzado bilateralmente y se constituyó en una ocasión propicia para intercambiar ideas y adoptar decisiones sobre los importantes desafíos y oportunidades planteado por el “cada vez más amplio y diversificado proceso de integración bilateral”. El considerando N° 21 indicó que los presidentes constataron las tareas y logros alcanzados por el grupo de trabajo bilateral Ad-Hoc establecido para estudiar medidas destinadas a la solución de los problemas atinentes al normal abastecimiento de gas natural y reafirmaron la necesidad que este grupo continúe con sus actividades hasta que se alcance la plena normalización de las operaciones comerciales de gas natural entre Chile y Argentina. Dicha visita cerró la etapa más álgida de tensiones político-diplomáticas (Cancillería Argentina, 2005a). Como lo enuncia Colacrai: “un rápido recorrido por los hechos producidos entre fines de 2003 y buena parte del 2004, deja entrever que hubo flujos y reflujos en la relación. No obstante, la predisposición política y pragmatismo de ambas partes emerge como un dato no menor al caracterizar este tramo de la relación bilateral”⁸⁴ (2006, p. 67).

⁸³ Se argumentó que la demora había estado dada por un hecho ajeno a las restricciones de gas. A fines de septiembre de 2004, Ignacio Walker reemplazó a Soledad Alvear como Canciller. Kirchner se indignó por el nombramiento de Walker cuando le informaron que en una de sus columnas en un diario lo había criticado y se había expresado en duros términos contra el peronismo, movimiento político del presidente. En efecto, Kirchner manifestó su molestia, suspendiendo un viaje a Chile en el mes de octubre.

⁸⁴ Juan Gabriel Valdés, embajador chileno en Buenos Aires expresó que se produjo “un enfriamiento de la relación de comunicación, amistad y complicidad que mantenían Lagos y Kirchner en el periodo inmediatamente previo a esta situación” (Relea, 28 de abril de 2004).

Ahora bien, hacia el año 2006, en el contexto de las elecciones presidenciales que llevaron a Michelle Bachelet (marzo de 2006-2010) a La Moneda, se observó un segundo momento en la relación bilateral al calor del problema energético argentino. Tal como se dijo, durante ese año el comercio energético en términos de volumen implicó una caída mayor de las exportaciones de gas natural a Chile que en el año 2004 (véase gráfico 12). Sin embargo, en la dimensión político-diplomática la tensión producida fue menor, inclusive, pese a registrarse hacia mitad del año una nueva medida del gobierno argentino negativa para Chile. La llegada de Evo Morales (enero 2006-2010) a la presidencia de Bolivia, como se verá más adelante, conllevó una revisión de los acuerdos de venta de gas boliviano a la Argentina cuyo resultado fue el aumento del precio del gas que Argentina importaba. Ello condujo a que Buenos Aires aumentara el precio del gas exportado a Chile en correspondencia con el aumento boliviano, replicando nuevamente la relación triangular ya mencionada. Dicha medida evidenció la orientación del gobierno argentino que procuró trasladar al plano internacional el efecto doméstico del aumento. O, expresado de otro modo, cristalizó la definición de política exterior ya que a través de ella se buscó contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. A fines del mes de julio de 2006, el embajador de Chile en Argentina, Luis Maira, entregó al jefe del Gabinete de Ministros, Alberto Fernández, la queja formal de Santiago por la suba del precio del gas a partir del alza en las retenciones a las exportaciones y declaró que la decisión de Argentina “compromete la relación de confianza entre los presidentes” (Maira, 29 de julio de 2006).

Nuevamente aquí, se enfrentaron dos posturas: Chile argumentó la ruptura del compromiso de palabra tomado por Argentina. Maira expresó:

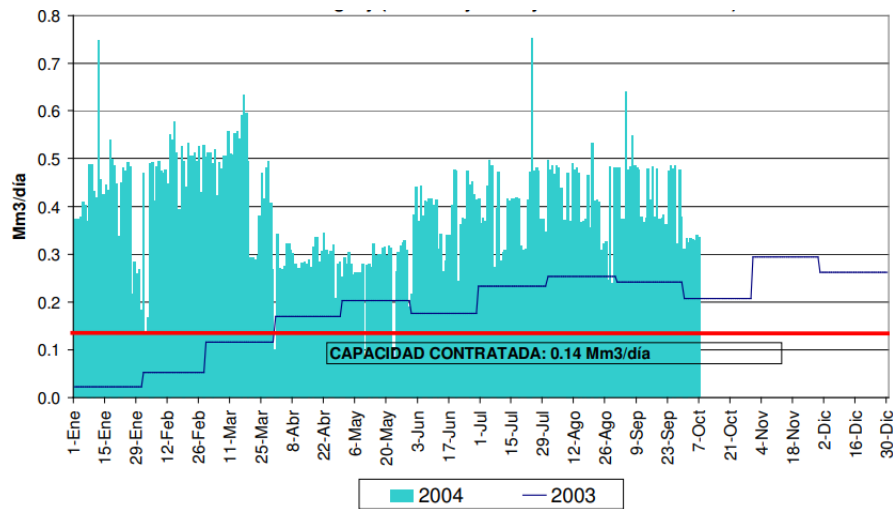
“en la conversación a la que yo tuve la oportunidad de asistir, los dos presidentes cambiaron ideas y finalmente llegamos a una fórmula que se fundaba en un aumento de las retenciones de 20% a 35% y en un precio colocado en frontera que el ministro De Vido estimó ahí en 3,75, 3,80 o 3,85 dólares, en todo caso menos de 4 (dólares)” (Maira, 29 de julio de 2006).

Las palabras de Maira contrastaron con la realidad ya que la Resolución N° 534/2006 del Ministerio de Economía y Producción en su artículo N° 2 fijó la alícuota del derecho que grava la exportación de gas en 45%, alejándose del 20% que, como se

vio, se estableció en 2004. Cabe decir que esta medida explicitó el carácter interméstico de la política exterior pues implicó motivaciones domésticas a la par de vincularse directamente con el precio del gas importado de Bolivia. Y, del mismo modo que anteriormente, a pesar de la tensión, en septiembre se produjo una acción que expresó la distensión del vínculo al compartir los dos presidentes un acto en la provincia argentina de Mendoza. No es menor reconocer que, aunque el vínculo se tensionó en los años analizados, Chile no registró reclamos como parte demandante contra Argentina en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Grupo Banco Mundial.

En el caso de Uruguay, también en el año 2004 se concentró la mayor tensión en la dimensión político-diplomática en virtud de la afectación de la dimensión económica-comercial del vínculo bilateral dadas las medidas tomadas por el gobierno argentino, pero constituyó un efecto marginal comparativamente con Chile. Los antecedentes del vínculo se insertaron en el contexto antes mencionado y se encuadraron en el “Acuerdo de abastecimiento de gas natural argentino a la República Oriental del Uruguay” de 1991 y el “Acuerdo Complementario” de 1996. Como se dijo, en materia gasífera al intercambiarse (exportarse) pequeños volúmenes de gas con Uruguay el impacto fue menor tanto en términos absolutos como relativos, aun cuando dicho país al no contar con reservas de petróleo y gas natural los importaba para su consumo interno (López y Romegialli, 2008, p. 1). En palabras de Juan José Millán, ministro de Energía uruguayo, la matriz energética del país era un 70% hidráulica y sólo un 30% térmica (basada en gas) (El Cronista, 26 de marzo de 2004).

Gráfico 13. Gas exportado a Uruguay vía gasoductos troncales (2003-2004)



Fuente: Cafiero *et al.*, 2004, p. 36.

En efecto, el impacto mayor se presentó en el otro factor operante de la crisis de restricción: la electricidad. En el marco del “Acuerdo de Interconexión Energética entre la República del Uruguay y la República Argentina” suscripto el 27 de mayo de 1983 —el cual tiene como antecedente el Acuerdo de Interconexión Energética de fecha 12 febrero de 1974 (Cafiero *et al.*, 2004, p. 16) — los despachos argentinos de electricidad representaban una quinta parte del consumo eléctrico uruguayo. Dado que, en abril de 2004, de 338MW exportados por Argentina se pasó a 23MW, la posición más dura fue sostenida por el presidente de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Ricardo Scaglia, quien amenazó con emprender acciones legales contra CAMMESA por cortar los envíos de energía. La empresa estatal uruguaya argumentó que los contratos establecían el suministro de energía a Uruguay en la modalidad “potencia firme”, por lo cual no correspondía la interrupción del servicio. No obstante, el gobierno asumió una postura de “daños compartidos”. Millán hizo saber al secretario de Energía argentino, Daniel Cameron que, aunque la UTE tenía derecho a reclamar porque el contrato era firme, Uruguay era sensible a la situación de crisis energética en Argentina (El Cronista, 26 de marzo de 2004). La posibilidad de tener que recurrir al uso de fueloil y gasoil para alimentar dos de las centrales térmicas uruguayas y comprar electricidad a Brasil, no impidieron que el presidente Jorge Batlle (2000-2005) también asumiera una postura flexible aceptando que se apliquen cortes de electricidad a usuarios uruguayos en la misma

medida en que los sufran los consumidores argentinos (La Nación, 4 de abril de 2004b):

“[N]osotros compramos electricidad firme y no interrumpible. De movida, no nos pueden cortar la energía. Tenemos un contrato y lo pagamos. Pero aceptamos las mismas restricciones que la Argentina aplica a sus usuarios. Si ellos bajan el suministro a los grandes usuarios un 20%, nosotros también. Si le tienen que bajar a los medianos, también. Aceptamos el mismo corte porque no se puede negar la realidad, pero hay que cumplir con los contratos” (La Nación, 31 de marzo de 2004b).

Respecto a la postura de Batlle es interesante mencionar dos cuestiones. Por un lado, un hecho anecdótico: aun resonaba en el aire su exabrupto contra los argentinos y el presidente interino Duhalde que se hizo masivamente público en el año 2002 cuando un periodista de *Bloomberg* intentó comparar la situación argentina con la uruguaya. Por otro lado, la actitud uruguaya cobra relevancia si se tiene presente que Batlle (Partido Colorado) no representaba un gobierno adscripto a la marea rosa. Recién con el triunfo de Tabaré Vázquez (Frente Amplio) a fines de 2004, la izquierda triunfaba por primera vez en Uruguay, produciéndose una reorientación de sus políticas (Luján, 2010, p. 137)⁸⁵.

A principios de junio de 2004, el gobierno de Kirchner acordó reiniciar las exportaciones de energía a Uruguay. Aunque las exportaciones fueron inferiores a los volúmenes anteriores a la crisis de restricción, ofreció alivio al mercado uruguayo que, en paralelo, había cerrado un acuerdo con Brasil para importar 70 MW hasta noviembre de 2004.

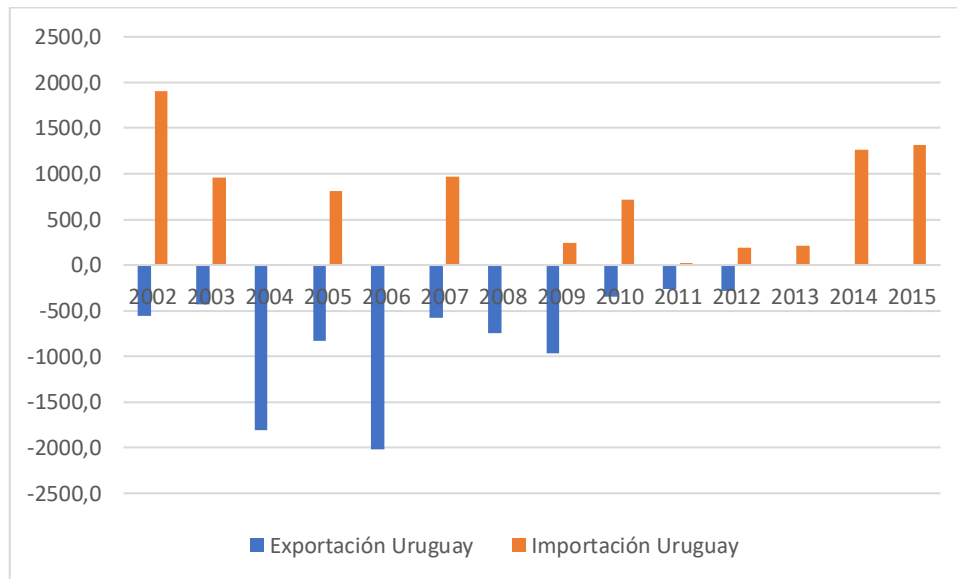
Anualizando las exportaciones e importaciones de electricidad puede verse que, aunque se generó tensión político-diplomática dado el impacto de las decisiones argentinas en la dimensión económica-comercial, la afectación del vínculo con

⁸⁵ Por ejemplo, durante la presidencia de Batlle hubo un alejamiento de la región y una postura más cercana al norte de Latinoamérica (lo ilustra la firma un tratado de libre comercio con México en el año 2004). Por su parte, Vázquez apostó al fortalecimiento del espacio subregional mercosuriano, de la integración sudamericana y de la vocación latinoamericanista, etc. (Luján, 2010, p. 139). Dentro del Mercosur, Argentina y Brasil ocuparon el primer nivel de prioridad para Vázquez (Ferro Clérico *et al.*, 2006, p. 134) y, con Argentina particularmente, el gobierno buscó restaurar un vínculo que, en palabras de Luján, había tenido con Batlle su peor momento (2010, p. 138).

Uruguay en materia eléctrica fue circunstancial en comparación con el vínculo gasífero con Chile. Mientras que los intercambios eléctricos entre Argentina y Uruguay se vieron afectados coyunturalmente, el vínculo gasífero entre Argentina y Chile se afectó además a mediano plazo, alterándose completamente el patrón de intercambios, tal como se visualizó en el gráfico 12. Por el contrario, respecto a las ventas de electricidad a Uruguay, en el año 2004, y también en 2005 y 2006, se exportó más GWh de electricidad de lo que se importó, según lo expresado en el gráfico a continuación. También, un indicador del carácter coyuntural de la afectación del vínculo es la firma, hacia el año 2007 de tres instrumentos con los cuales se buscó reforzar la relación en la materia a pesar de la crisis de restricción. Respecto a los instrumentos se habla del Convenio de Cooperación en Materia Energética (5 de julio de 2007), el Acuerdo por Canje de Notas sobre el mencionado convenio y el Acuerdo para la Implementación y Operación del Proyecto de Regasificación de Gas Natural Licuado de noviembre de aquel año. Asimismo, esta afectación circunstancial del vínculo adquiere relevancia porque se dio en un contexto de crecientes tensiones bilaterales, fundamentalmente a partir de 2005, en ocasión del coloquialmente llamado conflicto por la instalación de dos plantas de celulosa en el margen uruguayo del río Uruguay, curso fluvial compartido con Argentina. Este conflicto, aunque quebró las buenas relaciones entre Kirchner y Tabaré (el mismo incluyó desde movilizaciones ciudadanas, reclamos bilaterales y multilaterales, cortes de los cruces internacionales hasta la militarización del entorno de las plantas por parte de Uruguay y el cierre de fronteras)⁸⁶, no afectó el relacionamiento en el rubro energético. Solamente, en el plano político-diplomático —en ocasión de los diálogos que hacia 2006 se comenzaron a realizar en la región sobre la posibilidad de construir el “Gran Gasoducto del Sur” — Vázquez solicitó a Lula da Silva cambios en el proyecto en pos de asegurar a Uruguay el abastecimiento de gas natural sin depender de Argentina (Molina, 17 de marzo de 2006).

⁸⁶ Téngase presente que las relaciones bilaterales argentino-uruguayas se vieron afectadas en niveles sin antecedentes en la historia reciente. El corte del puente internacional San Martín que une la ciudad argentina de Gualeguaychú con la ciudad uruguaya de Fray Bentos, bloqueado por asambleístas argentinos, finalizó en junio del año 2010. En el año 2011, ya Vázquez fuera de la presidencia, admitió que durante el conflicto consideró la hipótesis de una guerra con Argentina e, incluso, la planteó ante el gobierno de Estados Unidos.

Gráfico 14. Importaciones y exportaciones de electricidad ligadas a Uruguay en GWh (2002-2015)



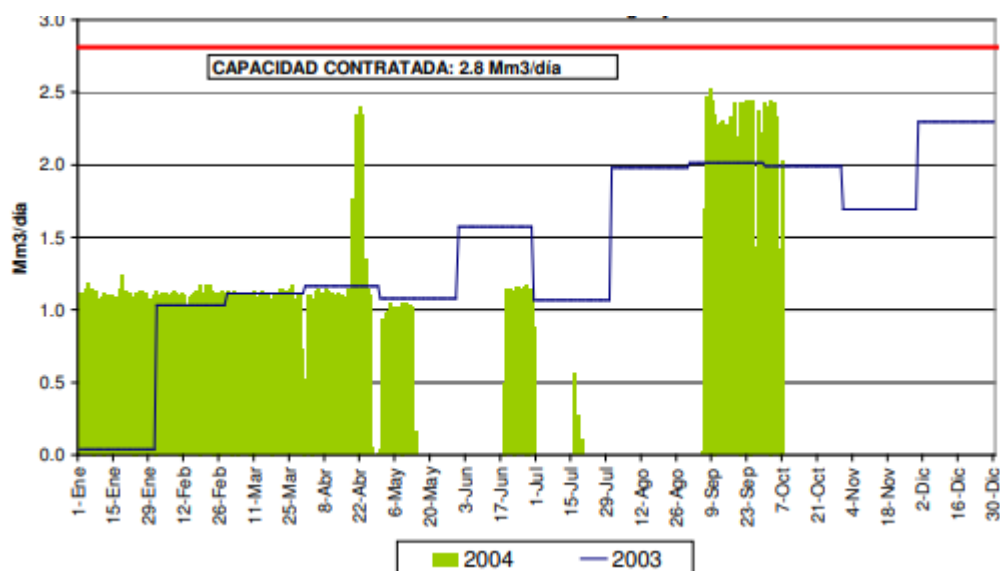
Fuente: elaboración propia en base a Informe Mensual del Mercado Eléctrico Mayorista, Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima, 2015.

Por otro lado, aunque analíticamente se encuadra a las relaciones con Brasil en este primer esquema de impactos, los rasgos de la vinculación bilateral asumieron un comportamiento particular. Brasil a diferencia de Chile y Uruguay contaba con una dotación de recursos energéticos que lo posicionaron de una manera diferente (*British Petroleum Company*, 2003). Específicamente, si bien era un importador neto de gas natural —principalmente de Bolivia y en menor medida de Argentina—, poseía a fin del año 2002 la tercera reserva probada de petróleo de la región (8,3 mil millones de barriles), después de Venezuela y Ecuador (*British Petroleum Company*, 2003) y una enorme oferta hidroeléctrica (342 TWh versus 85 TWh en Argentina).

En materia gasífera, la interconexión argentino-brasileña inició en el año 2000 (Honore, 2004, p. 38) en el marco del “Protocolo de Entendimiento sobre Integración en Materia Energética” de 1996 que promovía la complementación de los sectores eléctrico y de gas y, a nivel Mercosur, en referencia al “Memorándum de entendimiento relativo a los intercambios gasíferos e integración gasífera” de 1999. Frente a las medidas de restricción por parte de Argentina que afectaron la dimensión económica-comercial, cabe decir que la dimensión político-diplomática no se vio negativamente afectada: el corte de gas —ilustrado seguidamente— no supuso una

dificultad doméstica para Brasil y, por el contrario, dada la interconexión energética existente, Brasil le exportó electricidad a Argentina, lo que contribuyó a atenuar el problema energético argentino en el corto plazo⁸⁷, mostrando a la política exterior como herramienta para apuntalar las necesidades internas.

Gráfico 15. Gas exportado a Brasil vía gasoductos troncales (2003-2004)



Fuente: Cafiero *et al.*, 2004, p. 36.

Complementariamente, es necesario reconocer sobre esta base que la proximidad ideológica entre Lula da Silva y Kirchner —en el marco de la marea rosa— favoreció un mayor entendimiento frente al problema⁸⁸. Desde los días de la campaña electoral en Argentina, Lula da Silva había inclinado sus preferencias hacia Kirchner frente a la posibilidad de un retorno de Menem y las políticas de alineamiento con Estados Unidos y su consecuente alejamiento de Brasil. A modo de retribución, el primer viaje al exterior de Kirchner fue a aquel país (Simonoff, 2005, p. 105). Muy probablemente, el documento que mejor ilustró esta convergencia fue el llamado Consenso de Buenos Aires, una declaración conjunta de octubre de 2003 que se contrapuso al Consenso de Washington de los años ‘90.

⁸⁷ Brasil y Argentina se conectaban con dos líneas de transmisión de electricidad a través de las cuales era posible transmitir un promedio de 300 megavatios, llegando a 500 megavatios en horas pico (Cafiero *et al.*, 2004, p. 20).

⁸⁸ Más específicamente, los presidentes poseían una visión similar sobre el modelo de desarrollo en clave neodesarrollista, destacando el equilibrio fiscal, la administración de los recursos naturales dado su carácter estratégico, el fomento al sector industrial, el énfasis a la iniciativa público-privada, etc.

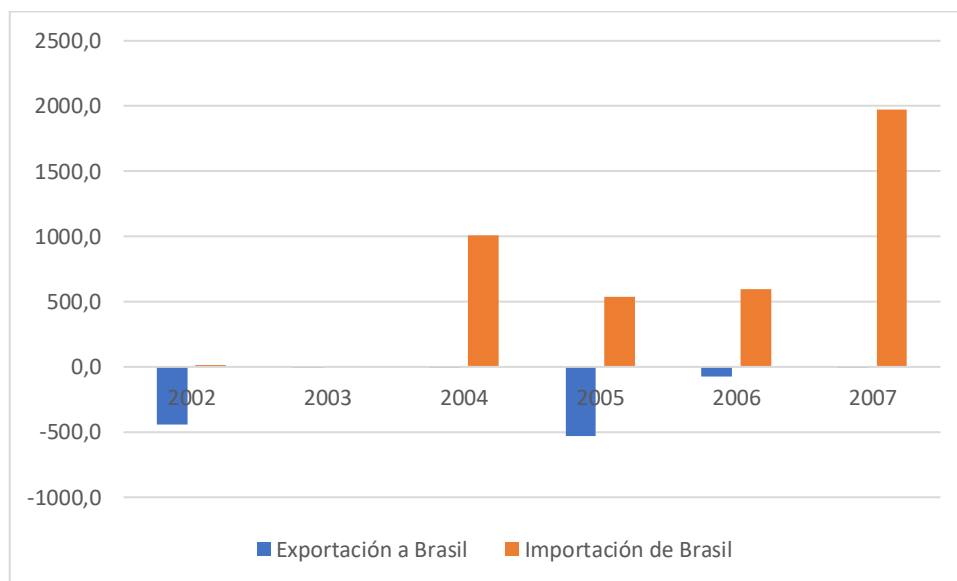
Inicialmente, Brasil se había comprometido a analizar la posibilidad de la venta de energía a Argentina a partir de mayo de 2004, pero por pedido de Buenos Aires el trámite se anticipó más de un mes, sin estudio de viabilidad previo⁸⁹ (Dellatorre, 31 de marzo de 2004). Por 96 horas se realizó un despacho de emergencia de electricidad a fin de marzo de 2004. En ese sentido, la ministra de Energía y Minas de Brasil, Dilma Rousseff, aseveró: “Brasil está firmemente dispuesto a ayudar a la Argentina en su crisis energética” (La Capital, 20 de marzo de 2004).

Finalmente, en mayo del mismo año la Resolución N° 434/04 de la Secretaría de Energía argentina abrió el proceso licitatorio para disponer de ofertas plurales del mercado brasileño en el mercado argentino. Conforme a lo indicado en el informe de la JGM N° 61 de junio de 2004, dicha licitación pública internacional tuvo como objeto la contratación de un suministro interrumpible de energía eléctrica proveniente de la República Federativa de Brasil con un máximo de 500 MW por hora durante el período comprendido entre el 1° de junio y el 30 de noviembre de 2004 en el marco de la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética creada en 2002 y el acta suscrita en Brasilia por las autoridades energéticas de Argentina y Brasil el día 31 de marzo de 2004⁹⁰.

⁸⁹ El estudio de viabilidad debía contemplar la posibilidad de suministrar de 300 a 500 megavatios a Argentina y, como vimos, 70 megavatios a Uruguay.

⁹⁰ También pueden mencionarse en materia eléctrica el “Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre el Desarrollo de Intercambios Eléctricos y Futura Integración Eléctrica” suscripto en Buenos Aires el 13 de agosto de 1997 y la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 10 del 23 de julio de 1998. Por esta última se aprobó el “Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el Mercosur”.

Gráfico 16. Importaciones y exportaciones de electricidad ligadas a Brasil en GWh
(2002-2007)



Fuente: elaboración propia en base a Informe Mensual del Mercado Eléctrico Mayorista, Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima, 2015.

Confirmando que las relaciones bilaterales no quedaron dañadas a pesar de las medidas argentinas que afectaron el vínculo comercial de gas natural, al año siguiente (mayo de 2005) se firmó un Acta de Acuerdo de entendimiento entre ambos países para el periodo transitorio entre la firma de este acuerdo y diciembre de 2008, con el compromiso argentino de exportar gas a Brasil y el brasileño de exportar a la Argentina el equivalente en energía eléctrica (JGM, 2006). Ahora bien, la proximidad ideológica no implicó la ausencia de tiranteces. Al respecto se debe tener presente que, sin perjuicio de la dotación de recursos energéticos con los que Brasil contaba, en 2001 había estallado en dicho país una crisis de restricción eléctrica. Dada la matriz de generación eléctrica dependiente de los recursos hídricos (aproximadamente en un 90%), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), se había visto obligado a un racionamiento que paralizó la economía (el PBI creció un 4% en el año 2000 para solo crecer 1,5% en 2001) (Clarín, 31 de agosto de 2004). Esa situación fue parcialmente resuelta y continuó siendo una amenaza latente. En este sentido, hacia fines de 2007 y comienzos de 2008 aparecieron indicadores preocupantes para Brasilia que sumaron dificultades a la búsqueda del abastecimiento argentino. La política exterior argentina, en tanto herramienta para apuntalar el problema

energético, se vio afectada por factores de origen externo: debido a la escasez de lluvias en Brasil, las hidroeléctricas de ese país se encontraban a menos del 30% de su capacidad, apareciendo las centrales térmicas —alimentadas a gas natural— como una opción para suministrar la energía no producida. Pero estas centrales también presentaban inconvenientes para adquirir gas natural (La Capital, 15 de enero de 2008). En efecto, este concurso de factores configuró un esquema de disputa entre Argentina y Brasil por el gas boliviano, el cual, a su vez, no se producía en cantidades suficientes. Esta dinámica triangular se trabaja en el apartado siguiente.

3.3 Segundo esquema de impactos

Frente a la crisis de restricción de gas natural y electricidad de marzo de 2004, tal como se indica en el Plan Energético Nacional (PEN) 2004, para garantizar el abastecimiento del mercado interno y evitar que se vea afectado el programa económico, el Poder Ejecutivo tomó, además de las medidas enunciadas en los apartados previos, otras destinadas a ampliar el elenco de proveedores energéticos internacionales, las cuales se presentan aquí agrupadas en un segundo esquema de análisis⁹¹. Dichas medidas (de política exterior) no surgieron motivadas únicamente por la necesidad de apuntalar el problema energético sino también porque las contrapartes externas reunieron determinados rasgos que ampliaron las opciones posibles de inserción del país.

En efecto, estas acciones están asociadas con la dotación de recursos con que Bolivia y Venezuela contaban, que los posicionó como proveedores de energía. En el caso de Venezuela, era la potencia hidrocarburífera de la región: al 2002 poseía las mayores reservas probadas de petróleo y de gas natural (*British Petroleum Company*, 2003). El desarrollo en materia energética refería al petróleo donde se posicionaba como el quinto exportador de crudo del mundo, siendo el único miembro fundador

⁹¹ Al igual que en el esquema anterior, las medidas consideradas buscaron soluciones con efecto inmediato frente a la crisis de restricción, conforme al corto plazo estudiado en este capítulo. No obstante, existieron otras con efecto a mayor plazo como el Programa de elevación —progresivo— del nivel de embalse hasta cota de 83 msnm en Yacyretá, inaugurada en febrero de 2011, la revisión de los proyectos hidroeléctricos binacionales existentes: Garabí (junto con Brasil) y Corpus Christi (junto con Paraguay) (PEN, 2004) o la creación de la empresa ENARSA que intentó apuntalar el problema energético firmando cartas de intenciones con China Sonangol, filial de una firma angoleña para la prospección y exploración en áreas marítimas hidrocarburíferas. Otras cartas de intenciones se detallan en el Informe de JGM N° 66.

latinoamericano en la OPEP con un papel activo (BBC, 25 de mayo de 2005). En el caso de Bolivia, aunque su desarrollo petrolero era mínimo, en relación con el gas natural poseía la tercera reserva más importante de América Latina después de Venezuela. Y, si bien contaba con un volumen de producción pequeño, ocupando un lejano cuarto lugar en la región (*British Petroleum Company*, 2003), ello no impidió convertirse en proveedor de Argentina.

Otro rasgo para considerar es que las medidas condujeron a establecer un relacionamiento con actores internacionales con quienes no existían en ese entonces vínculos activos en materia energética. En el caso de Bolivia, databan acuerdos de intercambio gasífero cuyas exportaciones de gas natural boliviano habían iniciado en los años '70⁹², pero tras varias renovaciones contractuales habían culminado en 1999 (Ceppi, 2018, p. 13). A su vez, esa interrupción se insertó en un contexto de desatención argentina hacia Bolivia y, como se estudió en el capítulo dos, en el marco de una estrategia en la cual Argentina se convirtió en país exportador de energéticos⁹³. De todas maneras, el gasoducto existente fue clave pues, a pesar de estar en desuso, operó como habilitador de la reanudación de la exportación de gas a Argentina, explicitada en la Declaración conjunta sobre integración energética de diciembre de 2003⁹⁴ (Cancillería Argentina, 2003a, art. 2). En el caso de Venezuela, no se constata ningún tipo de vinculación en la materia siendo recién, en el contexto del ascenso de la problemática energética como problema de agenda en Argentina, cuando tuvo lugar el primer antecedente con la firma del “Convenio Integral de Cooperación con la República Bolivariana de Venezuela” (abril de 2004). Como lo indican Roark y Giglio (2010, p. 84) durante el período transcurrido entre 1990 y 2003, los principales rasgos

⁹² También se puede mencionar el Protocolo Energético de 1991 y el Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio sobre Integración Energética entre Argentina y Bolivia de 1998 (Cafiero *et al.*, 2004, p. 13).

⁹³ Para 2003, solo Pluspetrol argentina importaba pequeñas cantidades de gas de sus campos en Bolivia, cerca de la frontera con Argentina, para una central eléctrica y una refinería (Honoré, 2004, p. 37). La finalización del contrato en 1999 no implicó que los suministros de gas natural boliviano hacia Argentina concluyeran de forma definitiva, sino que entre dicho año y 2003 los volúmenes de gas exportados fueron sumamente escasos si se los compara con aquellos sostenidos durante la vigencia del acuerdo (Ceppi, 2010, p. 27).

⁹⁴ Haciendo una digresión, aunque la ayuda que recibió Argentina de Bolivia o Brasil no significó una verdadera integración energética, tuvo lugar —paradójicamente— gracias a las interconexiones de los '90 (Honoré, 2004, p.39).

del intercambio de bienes y capitales entre ambos países estuvieron vinculados con el desarrollo de un comercio intermitente y de baja intensidad.

Además, otro aspecto que distinguió a este esquema es que en función del problema energético se visualizó con mayor claridad la proximidad político-ideológica de los gobiernos en el marco del mencionado giro a la izquierda y el rol de los recursos energéticos como herramientas para las políticas exteriores. Respecto de esto último, siguiendo a Sanahuja, el rol instrumental de los recursos energéticos se evidenció, por ejemplo, en el empleo de éstos para superar los cuellos de botella (como se verá aquí en las compras argentinas dada la restricción del suministro), las carencias de la infraestructura regional⁹⁵, así como en la búsqueda de complementariedades (2008, pp. 22-23). Con Venezuela, esto último se observó en las importaciones de combustibles por parte de Argentina y en los envíos agropecuarios argentinos a dicho país. Este uso, en el caso boliviano, se ilustró con las compras de gas natural teniendo en cuenta las condiciones de déficit de suministro en el mercado interno argentino y las necesidades de monetización de Bolivia de sus reservas de gas natural.

Respecto a la proximidad político-ideológica, cabe decir que, el vínculo con Venezuela produjo el ascenso vertiginoso de un socio no tradicional en el esquema de la política exterior argentina (Ceppi y Lorenzini, 2019 p. 36). Las relaciones bilaterales en los '90 tuvieron escasa relevancia política siendo recién con la llegada de Kirchner que se concreta una aproximación bilateral de alto nivel con el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) (Sanjuán, 2008 como se citó en Lorenzini, 2017, p. 102-103). Esta nueva sintonía política dio lugar a un intenso proceso de estrechamiento de los lazos entre Argentina y Venezuela, cuyas características permitieron afirmar que se trató de una etapa histórica sin precedentes en la relación bilateral (Roark y Giglio, 2010, p. 82).

Es importante poner de relieve que la proximidad no implicó posiciones idénticas ni simultaneidad: por ejemplo, en el caso de las relaciones bilaterales con Bolivia si

⁹⁵ Al respecto, puede mencionarse el Acuerdo Interinstitucional entre Argentina, Brasil y Venezuela, denominado como Petrosur (2005) y el Tratado energético para la creación de una organización de países productores y exportadores de gas de Sudamérica —OPPEGASUR— (2007), promovidos por Venezuela. OPPEGASUR fue aceptado en la XXIX Cumbre del Mercosur (2005) a través de la Declaración de Montevideo y previó la construcción de un gasoducto con extensión de 8.000/10.000 km con un costo de 10.000 millones de dólares (Zapata, 2016, p. 49), líneas arriba denominado como Gran Gasoducto del Sur.

bien existió sintonía política entre el presidente Carlos Mesa (2003-2005) y Kirchner (Ceppi, 2010, p. 27), la afinidad tomó fuerza con la llegada de Evo Morales a la presidencia boliviana en enero de 2006.

Finalmente, cuando en marzo de 2004, la priorización del abastecimiento del mercado interno por parte del Poder Ejecutivo argentino condujo a la adopción de medidas de prevención a efectos de evitar una crisis de abastecimiento interno de gas natural y sus consecuencias sobre el abastecimiento mayorista eléctrico, Bolivia y Venezuela por su condición como países productores se identificaron como proveedores energéticos por parte del gobierno de Kirchner. De este modo, los factores que representan el gas natural y la electricidad y su restricción en términos de la oferta doméstica constituyeron un condicionante doméstico de la política exterior argentina en relación con estos dos actores internacionales.

3.3.1 Datos empíricos

Al momento de la crisis de restricción de gas natural y electricidad en el verano de 2003-2004, como ya se indicó, a pesar de que Venezuela no era un país limítrofe y no estaba interconectado energéticamente con Argentina, poseía las mayores reservas de petróleo y gas de la región y reunía las condiciones para ofrecer energéticos sustitutos (combustibles líquidos para la generación eléctrica: gasoil y fueloil⁹⁶). Este carácter como proveedor se potenció en el marco de un escenario de proximidad ideológica y, por añadidura, dado el empleo de los recursos energéticos por parte de Venezuela como herramientas de su política exterior⁹⁷. No obstante, retomando a Lorenzini (2014), a la par de las coincidencias ideológicas también se debe tener presente la complementariedad de intereses que, en ocasión del problema energético argentino, se configuró entre Buenos Aires y Caracas.

⁹⁶ Se destacan como atributos positivos de estos combustibles su oportuna disponibilidad, sobre todo en lo referente a la gestión, almacenamiento y transporte (Cafiero *et al.*, 2004, p. 40), lo que los posicionó como una alternativa inmediata. Las importaciones de gas natural presentan una limitación técnica, vinculada con la capacidad de transporte de los gasoductos. En igual sentido, la importación de gas natural licuado se encuentra limitada por la infraestructura disponible para la gasificación. Por lo tanto, los requerimientos adicionales para la generación de energía eléctrica debieron ser cubiertos con gasoil y fueloil, los cuales también fueron importados.

⁹⁷ El gobierno de Hugo Chávez implementó diversos programas de venta de crudo y combustibles a precios reducidos y en condiciones especiales de pago.

Meses antes de la crisis de restricción se observaron hitos que expresaron las coincidencias ideológicas y, puntualmente en función del tema de estudio, la complementariedad de intereses. Por ejemplo, en la Declaración Conjunta de Cancilleres de julio de 2003 (Cancillería Argentina, 2003b) y en la Carta de Intención para la modernización y suministro de implementos, maquinaria y tecnología agroindustrial y alimentaria (agosto 2003) (Cancillería Argentina, 2003c)⁹⁸. En la primera de ellas se acordó impulsar proyectos específicos a ser desarrollados en sectores seleccionados de mutuo interés en materia de energía (petróleo y gas), agricultura y alimentación, entre otros. Conforme a las líneas que siguen más adelante, ambos rubros se visualizan como los ítems más concretos que expresaron la complementariedad de intereses. El segundo documento, dejó claro el interés venezolano en el sector de las maquinarias agrícolas que luego, a la par de los envíos energéticos, irá siendo satisfecho por la oferta argentina. El Manifiesto de Buenos Aires, suscripto en ocasión de la visita de Hugo Chávez a la Argentina en agosto de 2003, expresó a nivel de los poderes ejecutivos la necesidad de cooperar en materia hidrocarburífera (Cancillería Argentina, 2003d, inc. 15). Específicamente el inciso N° 16 planteó:

“evaluar las posibilidades de cooperación entre ambas industrias petroleras a fin de instrumentar un acuerdo de suministro y distribución de combustible, tomando en cuenta la red y la capacidad instalada disponible en la República Argentina y un acuerdo de transferencia de tecnología e inversión en materia de gas en la República Bolivariana de Venezuela”.

Como se ve, los documentos ilustraron el esquema de complementariedad de intereses: en resumidas cuentas, la demanda argentina de energéticos y la venezolana relativa al rubro agropecuario-industrial. En esta dirección se inscribió el apoyo argentino al ingreso de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, fundamentalmente a través de gestiones de Kirchner ante Brasil y, por el lado venezolano, el ofrecimiento de asistencia ante las restricciones energéticas argentinas (Mercado, 11 de julio de 2007). La posición de Buenos Aires quedó sintetizada en una idea, numerosas veces expresada por el gobierno: la incorporación de Venezuela al

⁹⁸ También podría considerarse el Protocolo Adicional para actualizar el Convenio Básico sobre cooperación económica, industrial, tecnológica y comercial entre ambos países, de agosto de 2003.

esquema era necesaria para completar la “ecuación energética” en Suramérica. Asimismo, otra cuestión que revela la complementariedad de intereses se vincula con la dinámica geopolítica de la región suramericana. El tema energético constituyó un elemento en función del cual tanto Caracas como Buenos Aires buscaron balancear la distribución del poder con Brasil, fundamentalmente a partir de 2005. Venezuela, buscó el liderazgo regional promoviendo iniciativas como la conformación de una OPEP suramericana, respecto a la cual obtuvo acompañamiento de Argentina, sin recibir apoyo del gobierno de Lula da Silva⁹⁹. En este sentido, en materia energética, a Argentina le interesaba la propuesta y, a la par, le permitía equilibrar las relaciones regionales frente al temor de una hegemonía brasileña.

Por otro lado, es pertinente poner de relieve que dicho esquema de complementariedad de intereses coincidió con el corto plazo al cual se circunscribe este capítulo. Dicho espacio de tiempo, de acuerdo con Lorenzini (2014), puede denominarse un *tempo de allegro* dado que entre los años 2003-2007 se observaron múltiples esfuerzos para establecer canales de comunicación permanente entre actores públicos y privados, la puesta en marcha de numerosos proyectos de cooperación Sur-Sur y el crecimiento del comercio bilateral (p. 264).

Efectivamente, con el estallido de la crisis de restricción argentina, la dimensión político-diplomática se vio impactada cuando el 6 de abril de 2004 se firmó en Caracas el Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela que dispuso, según el artículo N° 6, por tres años el intercambio de combustibles para la Argentina (fueloil y gasoil) y de productos alimenticios necesarios para Venezuela. Referido al problema energético argentino y la necesidad de respuestas inmediatas, en el Anexo I del Convenio, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) —empresa estatal venezolana de la industria hidrocarbúrfica— se comprometió a proveer a CAMMESA productos combustibles consistentes en volúmenes de fueloil hasta un total de 8 millones de barriles y de gasoil hasta un total de 1 millón de barriles por el período comprendido entre mayo y octubre de 2004. Con

⁹⁹ La propuesta venezolana de creación del Banco del Sur operó de la misma manera. En cuanto a los biocombustibles, Venezuela buscó diferenciarse de Brasil con una fuerte crítica a dichos recursos, pero encontró una posición argentina de moderación dado que el país tenía capacidades en este ámbito. Siguiendo a Obando, este escenario quedó plasmado en la Cumbre Energética Sudamericana de 2007, montada en torno a proyectos venezolanos que buscaban la consolidación de su liderazgo regional y con un Brasil no dispuesto a dejarse arrastrar por dicho liderazgo (p. 131).

este hecho, las compras de gas boliviano —detalladas en breve— se complementaron con combustibles líquidos sustitutos para generación eléctrica. De acuerdo con la Resolución N° 389/04 de la Secretaría de Energía el funcionamiento del sistema eléctrico argentino revelaba la aparición de requerimientos físicos, económicos y financieros con los que no contaban los agentes generadores del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). Precisamente, el convenio con el gobierno venezolano permitía asistir dichos requerimientos con un financiamiento adecuado a las posibilidades de Argentina¹⁰⁰. En la dimensión económica-comercial esto condujo a un intercambio durante el invierno de 2004 de aproximadamente de 634.000 toneladas estimándose un valor total de la operatoria de 572 millones de dólares (Cafiero *et al.*, 2004, p. 40).

La dimensión político-diplomática, por su parte, se nutrió de numerosas acciones que fortalecieron el vínculo. Por ejemplo, se actualizaron las listas de productos demandados por Venezuela y añadieron temas adicionales a la cooperación, evidenciando la habilitación de otras instancias de cooperación nacidas a partir del relacionamiento energético. Simplemente a modo de ilustrar otros temas incorporados se puede visualizar: i) el Memorandum de Entendimiento entre ENARSA y PDVSA de febrero de 2005 que estableció el marco para la cooperación en el área de los hidrocarburos entre ambas empresas en todas las fases de la cadena de valor de un negocio (exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y la comercialización de crudo y sus derivados, etc.) (Cancillería, 2005a, art. 1), ii) el Acuerdo de Suministro de Gasoil industrial y/o automotor entre el Ministerio de Energía y Petróleo (Venezuela) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Argentina) instruyendo la creación de una empresa mixta para

¹⁰⁰ Otro interés argentino involucrado se relaciona con el acceso a financiamiento internacional en un contexto en el cual existían fuertes restricciones para acceder al mercado financiero internacional. Como lo expresa Corigliano (2008), en este contexto la apertura de canales alternativos de financiación era un lujo que no se podía rechazar. El rol clave que comenzó a ocupar Venezuela llevó a algunos analistas a sostener la posibilidad del nacimiento de una nueva variante del modelo de “relaciones especiales”, similar a los establecidos con Gran Bretaña y Estados Unidos, como consecuencia del aislamiento argentino post-*default*. Del lado venezolano, de acuerdo con lo ya mencionado en relación con Bolivia, el aumento fenomenal de los precios del crudo multiplicó exponencialmente la disponibilidad de divisas. Esta verdadera bonanza petrolera favoreció la expansión del gasto público y posibilitó la puesta en marcha de programas de cooperación financiera con países de la región, como Argentina que se benefició por compras millonarias de bonos del Estado. Por otra parte, las insuficiencias estructurales del sector agroalimentario venezolano, que se evidencia en las importaciones de alrededor del 80% de sus alimentos, sumado a las necesidades de infraestructura de la industria petrolera hicieron posible una “simbiosis” bilateral sin precedentes (Roark y Giglio, 2010, p. 86).

proveer al mercado argentino de Gasoil Industrial y/o automotor (Cancillería, 2005b) y iii) el Memorandum de Entendimiento para la realización de actividades hidrocarburíferas conjuntas de determinación y cuantificación de reservas y de exploración y/o explotación de hidrocarburos, un proyecto conjunto tanto en la Faja petrolífera del Orinoco como en áreas *Off-shore* argentinas (Cancillería Argentina, 2005c).

Tabla 2. Documentos suscriptos por Argentina y Venezuela (2004-2009)

Fecha	Acción
11/05/2004	Convenio Marco para la Ejecución Conjunta de Proyectos Binacionales Energéticos entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela
21/07/2004	Memorandum de Entendimiento en Materia de Cooperación Financiera
23/07/2004	Addendum N° 1 al Convenio Integral de Cooperación
23/07/2004	Addendum N° 2 al Convenio Integral de Cooperación
23/07/2004	Declaración presidencial de la Isla Margarita
23/07/2004	Declaración de Porlamar. Creación del Foro de Integración argentino-venezolano
21/12/2004	Addendum N° 3 al Convenio Integral de Cooperación
1/02/2005	Addendum N° 4 al Convenio Integral de Cooperación
1/02/2005	Carta de Intención CAMMESA y PDVSA
1/02/2005	Comunicado Conjunto presidencial
1/02/2005	Memorandum de Entendimiento entre ENARSA y PDVSA
11/08/2005	Comunicado Conjunto presidencial
21/11/2005	Acuerdo de Suministro de Gasoil industrial y/o automotor entre el Ministerio de Energía y Petróleo (Venezuela) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Argentina)
21/11/2005	Declaración presidencial de Orinoco
21/11/2005	Memorando de Entendimiento para la realización de actividades hidrocarburíferas conjuntas de determinación y cuantificación de reservas y de exploración y/o explotación de hidrocarburos

21/11/2005	Memorandum de Entendimiento en materia de interconexión gasífera
4/07/2006	Acuerdo para el Establecimiento de una Alianza Estratégica
5/07/2006	Addendum N° 6 al Convenio Integral de Cooperación
9/03/2007	Addendum N° 7 al Convenio Integral de Cooperación
6/08/2007	Tratado de Seguridad Energética
15/05/2009	Memorandum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela para la localización, propiedad e instalaciones de las futuras facilidades de regasificación de GNL para asegurar el abastecimiento de gas natural en la provincia de Buenos Aires de la República Argentina

Fuente: elaboración propia en base a Cancillería Argentina (2022).

No obstante, el mencionado *tempo de allegro* caracterizado por Lorenzini dio paso hacia 2007 a un *tempo de adagio* donde se bajó el perfil público de la relación, sin suponer una interrupción del intercambio comercial. Este nuevo tiempo inició con el *valijagate*, la nacionalización de Sidor, las sospechas de pago de coimas y los interrogantes que despertó la singularidad del mecanismo que regulaba el comercio bilateral y las compras de energía (pp. 265-266). A pesar de lo dicho, en este lapso se contarán algunas acciones que buscaron consolidar el relacionamiento en torno al tema energético como ser la firma de Kirchner y Chávez en agosto de 2007 del Tratado de Seguridad Energética entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela. Por ejemplo, el objeto de dicho tratado fue desarrollar entre las partes un proceso amplio y sostenido de integración y cooperación en el sector energético, que contribuyera con la seguridad energética. En la misma fecha se estipuló el Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela para el Diseño y Construcción de Facilidades para Regasificación de GNL. Se comenzó así a promover un mayor uso de esta fuente de energía en detrimento de los combustibles líquidos (Sabbatella, pp. 139-140).

En lo que compete a Bolivia, al momento de la crisis de restricción de gas natural y electricidad en el verano de 2003-2004, no sufrió las medidas de recorte a las exportaciones de energéticos a pesar de su condición como país limítrofe y, por el

contrario, también se posicionó como destinatario del segundo tipo de medidas implementadas por Argentina: comprar gas, en este caso, aprovechando la proximidad geográfica, la existencia de un gasoducto inactivo y la necesidad boliviana de ampliar los volúmenes exportables de gas natural en un momento marcado por la crisis socio-política y económica¹⁰¹ (Ceppi y Lorenzini, 2019, p. 23).

Ante la escasez de gas en Argentina el primer impacto se produjo en la dimensión político-diplomática del vínculo cuando el 21 de abril de 2004, durante la visita a Buenos Aires del presidente boliviano Carlos Mesa (2003-2005), por medio del Convenio Temporario de Venta de Gas Natural¹⁰², Bolivia acordó exportar 4 mm³ por día de gas a Argentina para ayudar a aliviar la crisis de restricción. A partir del 2 de junio —por un período inicial de seis meses (renovables o ampliables) — el plano económico-comercial se vio impactado por la reanudación de las importaciones desde Bolivia, como se vio, sustituidas por producción local en 1999. Dicha interacción se concretó con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)¹⁰³ en tanto agente encargado de llevar adelante el acuerdo siendo los productores del lado boliviano y los compradores del lado argentino: Repsol YPF, Pluspetrol y Petrobras. De esta manera se evidenció que el Estado argentino no compró el gas, sino que fueron los agentes privados del mercado. Otro comentario no menor es que la compraventa se realizó a un valor “solidario” de 0,98 dólar por millón de BTU (unidad térmica británica), sujeto a posteriores ajustes (Sabbatella, 2021, p. 131). Por otro lado, conforme a lo dicho más arriba, es necesario recordar que dicho convenio incluyó la condición de no autorizar la exportación de gas natural a terceros países en una cantidad superior al promedio histórico de los 90 días anteriores (Cancillería, 2004a, art. 2 inciso 7), lo que reforzó la tensión argentino-chilena. Dada la histórica disputa geopolítica entre Chile y Bolivia por la salida al mar de este último¹⁰⁴, la condición se tradujo coloquialmente como: “no revender ni una molécula del gas boliviano a Chile”. Este requisito se añadió frente

¹⁰¹ La abundancia de reservas sumado al bajo consumo interno boliviano obligó al gobierno boliviano a buscar mercados externos para monetizar las mismas (Cafiero *et al.*, 2004, p. 44). Además, es importante mencionar que entre 1997 y 2004 grandes empresas energéticas (incluyendo Petrobras, Repsol YPF, Total y British Gas) invirtieron casi 5.000 millones de dólares en el sector de hidrocarburos (principalmente gas) de Bolivia (Isbell, 2006, p. 3; Cafiero *et al.*, 2004, p. 44).

¹⁰² El carácter temporario del convenio concuerda con las medidas de corto plazo aquí estudiadas.

¹⁰³ En este momento, la empresa hidrocarburífera otrora estatal, se encontraba privatizada tras el proceso encarado en la década del ‘90.

¹⁰⁴ Hacia fines del siglo XIX, el triunfo de Chile en la llamada Guerra del Pacífico (1789-1884) dejó sin salida al mar a Bolivia.

a una posibilidad real pues como sostiene Cafiero *et al.* una posible solución para el abastecimiento (restringido) de Chile era la importación de gas boliviano previo paso por Argentina (2004, p. 45). Asimismo, se debe considerar que esto ocurrió, en el contexto de la llamada “Guerra del Gas” que había implicado la renuncia del presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y la sucesión por su vicepresidente, Carlos Mesa¹⁰⁵. El gas aparecía como un tema sensible y el gobierno de Mesa no contaba con margen para desoír las demandas políticas domésticas. La Central Obrera Boliviana (COB) y el partido opositor Movimiento al Socialismo (MAS) manifestaron abiertamente su oposición a las ventas de gas hacia Argentina sin una revisión previa de la política de hidrocarburos (Ceppi, 2010, p. 28). El Convenio temporario de abril en su artículo N° 2 inciso N° 2 receptó esta demanda al expresar que el plazo de vigencia de los contratos de compraventa de gas se ataba al resultado del referéndum de los hidrocarburos a desarrollarse en julio de 2004, convocado por Mesa frente al descontento de la ciudadanía organizada. Además, la Declaración presidencial de abril de 2004 en su inciso “k” indicó que lo acordado debía ser conforme a la nueva ley de hidrocarburos boliviana en discusión en el parlamento (Cancillería Argentina, 2004b, inciso k). Como se ve, la política exterior argentina no solo se vio afectada por el problema doméstico energético, sino que además desde el exterior por la situación interna boliviana. En efecto, tanto el referéndum como la sanción de la nueva ley de hidrocarburos no resultaban indiferentes para el gobierno argentino. En este escenario, desde la asunción de Mesa en octubre de 2003, Buenos Aires tuvo una activa participación junto con Brasil en pos contribuir a resolver por la vía democrática la crisis producida por la renuncia de Sánchez Lozada¹⁰⁶. La crisis de restricción en marzo de 2004 potenció esta actitud. En este sentido, la dimensión político-diplomática incluyó tres visitas presidenciales (una de Mesa a la Argentina, el 21 de abril y dos de Kirchner a Bolivia, 22 de julio y 14 de octubre) (JGM, 2005, p. 683)

¹⁰⁵ Si bien había sido el vicepresidente de Sánchez de Lozada y promotor de la instalación del modelo neoliberal en el país, era independiente, lo cual le otorgó una clara diferenciación respecto de los representantes de los partidos tradicionales, permitiéndole hacer suya la agenda de la izquierda en el contexto de crisis (Zapata, 2016, p. 75).

¹⁰⁶ Cabe decir que la actitud argentina no sólo fue motivada por los intereses que involucra para el suministro de gas sino porque las derivaciones de cualquier confrontación civil en el vecino país habrían sido peligrosas para la estabilidad regional, en particular por la cercanía física de las provincias linderas con dicho país. Por otra parte, el gobierno deseaba que sea la propia región la que tenga su rol activo en la solución de estos conflictos al entender que la intervención de actores extra-zona (Estados Unidos) era altamente perjudicial no sólo para la propia Bolivia sino para la madurez democrática que debe exhibir la región. Brasil en este aspecto, concordó con esta visión (JGM 64, 2005, p. 684).

que buscaron agilizar la ejecución del convenio, propio de la dimensión económica-comercial.

Efectivamente, la victoria del “sí” en el referéndum (julio de 2004) como consecuencia de los graves acontecimientos de la “Guerra del Gas” en Bolivia, avaló las exportaciones de este recurso natural en tanto una herramienta que fomente la industrialización y abastezca de forma eficiente el consumo doméstico del país. De esa manera, teniendo un contexto interno favorable a la comercialización internacional del gas, Carlos Mesa aceptó la solicitud argentina de ampliar tanto la vigencia del Convenio Temporario como los volúmenes de las exportaciones (Ceppi, 2010, pp. 28-29).

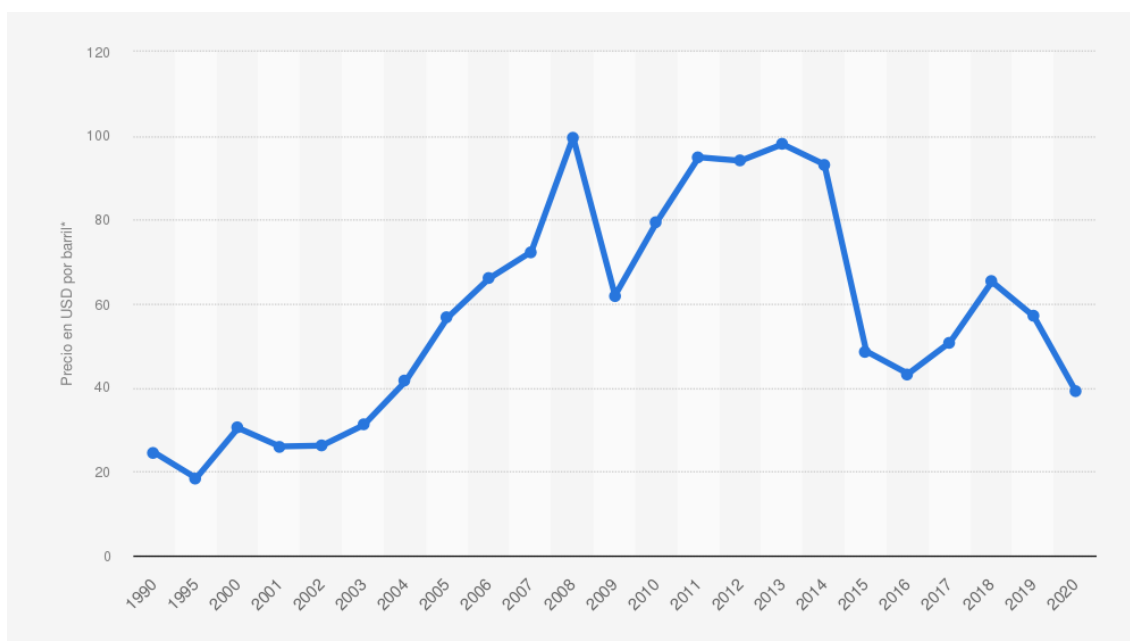
En este sentido, el vínculo económico-comercial se amplificó¹⁰⁷: en noviembre de 2004 y en enero de 2005 se suscribieron dos adendas al convenio temporario de venta de gas donde se extendió el volumen a 6,5 millones de m³ por día y el plazo de vigencia de este instrumento hasta diciembre de 2005¹⁰⁸. Asimismo, y al margen del convenio, Bolivia autorizó a la empresa Pluspetrol a exportar a la Argentina hasta 1,2 millones de m³ por día adicionales por las instalaciones pertenecientes a dicha empresa en la zona de Bermejo (JGM, 2005, p. 471). Siguiendo con lo mencionado líneas arriba, la política exterior continuó además siendo impactada por la cuestión doméstica boliviana, sumando un nuevo asunto: el requerimiento de reajustar en el valor base del fluido boliviano. La pretensión de la administración Mesa era que el precio base del gas comercializado con la Argentina pase de 1,35 a 2 dólares el millón de BTU, el mismo precio que pagaba Brasil, dejando atrás el valor “solidario”. La posibilidad de que Bolivia cortara el suministro energético ante la negativa argentina de avalar las alzas en los montos a pagar y los entredichos entre los funcionarios de ambos países puso signos de interrogación a la armonía político-diplomática que había

¹⁰⁷ Esta acción fue acompañada con densas relaciones en la dimensión político-diplomática: en julio de 2004 se firmó una carta de intención y una declaración presidencial relacionadas con la ampliación del volumen y plazos del convenio temporario; un memorándum de entendimiento para la complementación, integración energética y económica (agosto de 2004) y un protocolo adicional al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Integración Energética de 1998 (octubre de 2004).

¹⁰⁸ En paralelo, en octubre de 2004, Argentina y Bolivia firmaron el Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Integración Energética para el suministro de Gas Natural de la República de Bolivia a través del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA) a construirse entre el año 2005 y 2006. El GNEA hubiera sido un ducto de 1.500 kilómetros para abastecer a las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, norte de Santa Fe y Entre Ríos. Finalmente, no se construyó en el período de estudio.

caracterizado tradicionalmente a los vínculos comerciales (Ceppi, 2010, pp. 29-30). El acuerdo por los incrementos en el precio del gas días después de la firma de la segunda adenda, devolvió la sintonía a la relación bilateral. Argentina acordó pagar 2,08 dólares por millón de BTU. En este plano, es importante destacar que la presión por elevar el precio no solo respondió a la dinámica doméstica de Bolivia sino también al proceso de aumento del precio internacional de los hidrocarburos tal como se puede visualizar en el siguiente gráfico¹⁰⁹.

Gráfico 17. Evolución precio del petróleo WTI (1990-2020)



Fuente: Statista, 2022.

Finalmente, en noviembre de 2005 se firmó una tercera adenda —en ausencia de Mesa dada su renuncia, siendo Eduardo Rodríguez Veltzé el presidente interino— que amplió hasta 7,7 millones el volumen de exportación de gas natural con vigencia al 31 diciembre de 2006.

Paralelamente, los últimos meses de 2005 fueron el contexto de la campaña electoral boliviana que desembocaría en las elecciones presidenciales de diciembre de dicho año. En este lapso se evidenció que el comercio gasífero bilateral —en caso de triunfar el MAS— estaría condicionado por las consignas de nacionalización de YPF

¹⁰⁹ En la primera década del 2000 dicho proceso tuvo lugar debido a la guerra de Irak (2003), un mayor consumo y un proceso de especulación internacional sobre los *commodities* (Nercesian *et al.*, 2022, p. 18; Sabbatella, 2012, p. 161)

y de renegociación de los contratos de explotación hidrocarburífera, esgrimidas por el movimiento encabezado por Evo Morales (Ceppi y Lorenzini 2019, p. 25).

La llegada de Morales, caracterizado por Moreira, Raús y Gómez Leyton, como nuevo gobierno populista¹¹⁰ (2008, p. 15), en enero de 2006 a la presidencia de Bolivia condujo al resurgimiento del nacionalismo petrolero que se aunó a la crítica situación doméstica boliviana y al ya mencionado aumento de los precios internacionales del petróleo (Serrani 2012 como se citó en Sabbatella, 2021, p. 120). En este sentido, la aprobación del referéndum y la sanción de la ley de hidrocarburos (de mayo 2005 a la que la Declaración presidencial de abril de 2004 en su inciso k mencionó) no impidieron que la política doméstica boliviana siguiera impactando la relación bilateral.

En abril de 2006, la dimensión político-diplomática recibió un primer condicionamiento en virtud de la promesa del nuevo gobierno boliviano de recuperar para el Estado el control de sus hidrocarburos y disponer de mayores recursos para atender las múltiples y urgentes necesidades de los bolivianos en materia de educación, salud, infraestructura y diversificación productiva e industrial. Se firmó la Declaración Binacional de Integración Energética que, dadas sus cláusulas, adelantaba la modificación que sufriría el intercambio en el plano económico-comercial. Allí se convino revisar de manera integral el Convenio Temporario de venta de gas natural de 2004 y sus adendas¹¹¹. Frente a esta cuestión, y dado que la problemática energética argentina continuaba agravándose, el gobierno argentino asumió una postura flexible¹¹². Para ilustrar dicho agravamiento de la variable independiente, en el gráfico siguiente se visualiza la caída constante de la producción petrolera (gráfico 18) y, si bien en relación con el gas será a partir de 2008 cuando inicie la caída constante de su

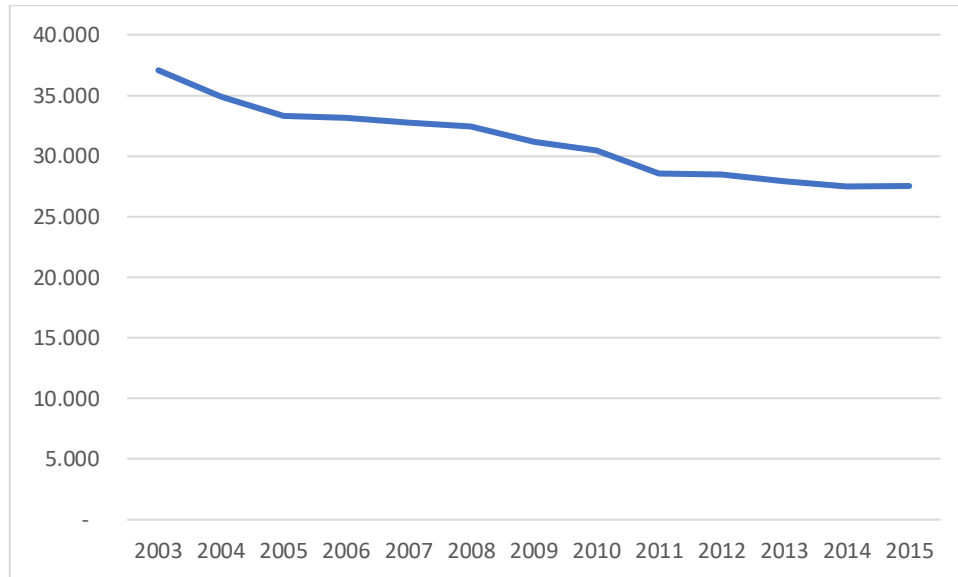
¹¹⁰ Recibe esta caracterización al representar las ideas más populistas y rupturistas en el marco del giro a la izquierda. En este período de tiempo, el gobierno venezolano también es caracterizable como un nuevo gobierno populista.

¹¹¹ Otro dato interesante es que ambas delegaciones manifestaron su intención de que las futuras transacciones de gas natural sobre la infraestructura existente se canalicen a través de las empresas públicas de ambos países, YPFB y Energía Argentina SA (ENARSA), alejándose de los términos del convenio temporario.

¹¹² En esta postura jugó un rol la pertenencia del FPV y del MAS al ciclo del giro a la izquierda, así como el interés compartido en torno a los negocios energéticos.

producción, se observa un declive de las reservas comprobadas, así como del horizonte de reservas gasíferas (gráfico 19 y 20)¹¹³.

Gráfico 18. Producción de petróleo en miles de TEP (2003-2015)



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016a.

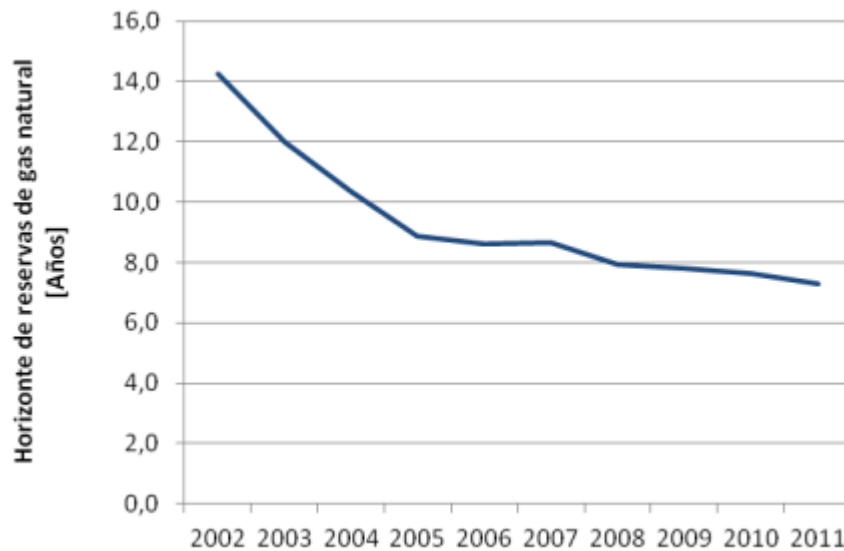
¹¹³ Estos indicadores pueden contextualizarse teniendo presente que, como ya se dijo, el sector energético se encontraba en manos de actores privados siguiendo la lógica de los capitales individuales. Cabe reconocer que si bien el gobierno tomó medidas que procuraron involucrar al Estado en el sector, es en el año 2012 —como se verá en el capítulo siguiente— que se tuvo lugar una decisión con impacto estructural representada por la expropiación de las acciones de Repsol YPF. Este esquema se asocia con el hecho por el cual el gobierno del FPV, dentro del proceso del giro a la izquierda, apareció como una versión moderada, al menos en los dos primeros mandatos. Como será trabajado luego, los gobiernos con este perfil respetaron el orden jurídico surgido del proceso privatizador de los '90.

Gráfico 19. Evolución de las reservas comprobadas y producción de gas natural (2002-2011)



Fuente: Luciano Caratori, 2012 en base a datos de Secretaría de Energía.

Gráfico 20. Evolución del horizonte de reservas de gas natural (2002-2011)



Fuente: Luciano Caratori, 2012 en base a datos de Secretaría de Energía.

Días más tarde, el 1° de mayo de 2006, Morales dictó el Decreto Supremo “Héroes del Chaco” con el cual comenzó el proceso de nacionalización de los

hidrocarburos en Bolivia. El decreto se centró en dos elementos esenciales: el control y dirección de los hidrocarburos por parte del Estado y la refundación de la petrolera estatal YPFB y del Ministerio de Energía y Minas. Se reconoció al gas natural y demás hidrocarburos como recursos naturales estratégicos y se recuperó la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano. A su vez, a través de YPFB el Estado retomó su plena participación en toda la cadena productiva de los hidrocarburos y nacionalizó como mínimo el 50% más uno de las acciones de las empresas capitalizadas y privatizadas. (Cortese, 2009 como se citó en Sabbatella, 2021, pp. 130-131)

En relación con Argentina, el decreto implicó un cambio en los términos del intercambio. A fines de junio de 2006 se firmó el Convenio Marco entre la República Argentina y la República de Bolivia para la Venta de Gas Natural y la Realización de Proyectos de Integración Energética donde Argentina aceptó las demandas bolivianas: se fijó la elevación del precio de exportación de 3,5 a 5 dólares por millón de BTU (art. 1). El convenio estableció también que el suministro de gas tendría como prioridad el abastecimiento del mercado boliviano y reiteró el compromiso del gobierno argentino a destinarlo a su consumo doméstico y no a redirigirlo hacia terceros países, sin el acuerdo de ambas partes (art. 3). Asimismo, se concibió la ampliación del volumen de los 7,7 millones de m³ por día a 27,7 en total al considerarse los 20 millones de m³ por día del futuro Gasoducto del Noroeste Argentino (GNEA) (art. 2), el cual ya venía en agenda como una medida en clave de largo plazo.

Como sostiene Sabbatella (2021, p. 132), para el gobierno boliviano fue una negociación exitosa, tanto es así que Morales agradeció el “esfuerzo” hecho por su par argentino para aceptar el incremento del precio, que significaba un “alivio” para su administración. El gobierno argentino optó por mantener una actitud más cautelosa frente a la nacionalización y expresó su solidaridad con respecto a la medida¹¹⁴. Si bien había una preocupación sobre las condiciones de provisión del energético boliviano, los trascendidos periodísticos asignaron a Kirchner el rol de mediador entre Brasil y Bolivia (Página 12, 2006 como se citó en Ceppi, 2018, p. 19). Siguiendo a Ceppi y

¹¹⁴ Recuérdese también que, al igual que con el gobierno brasileño, con Morales, Kirchner compartía una visión similar acerca del modelo de desarrollo, considerando fundamental a los recursos naturales, entre otros.

Lorenzini, el gobierno argentino se encontraba en una posición endeble: la existencia de grandes dificultades para alimentar la totalidad de la demanda doméstica con producción propia —y manteniendo precios razonables—, explicó la urgencia del comportamiento del gobierno argentino. Asimismo, apelaba a mantener las importaciones del hidrocarburo a precios que pudiera afrontar e incorporar en el comercio energético bilateral a ENARSA. A diferencia de Brasil, el país no tenía una empresa con participación estatal operando en alguna de las fases de la industria energética boliviana, dada la privatización de YPF en los ‘90 (2019, p. 26).

Dichas negociaciones —que también incluyeron a Brasil— transcurrieron a lo largo de los seis meses que dispuso como tiempo máximo el Decreto boliviano N° 28701. El convenio sentó las bases y los prerrequisitos para la firma del acuerdo de compraventa de gas natural entre ENARSA y YPF, el 19 de octubre de 2006, que se hizo operativo a partir del 1 de enero de 2007 y con una vigencia por 20 años, saliendo del esquema de corto plazo¹¹⁵.

Cabe subrayar que el cierre del acuerdo gasífero entre Kirchner y Morales, antes de que este último concluyera las negociaciones con Brasil, significó para el gobierno boliviano un fuerte apoyo político a su gestión, tanto en el ámbito interno como subregional. Como sostiene López, la política exterior argentina tuvo para el gobierno de Morales un efecto estabilizador. En el plano interno, al comprometerse a adquirir el gas a un precio superior al acordado anteriormente entre los países de la región y a financiar obras de infraestructura, como la planta para industrializar el gas. En el ámbito internacional al respaldar, aunque en forma indirecta, la negociación entre Bolivia y Brasil por el precio del gas (2007, pp. 11-12).

Por otro lado, aunque el gobierno argentino asumió una postura flexible con Bolivia buscando garantizar el abastecimiento doméstico, tal como se mencionó en el apartado 3.2.1, tiempo después aparecieron tiranteces con Brasil dada la incapacidad de Bolivia de producir el gas comprometido. Esto reveló la presencia de factores externos que presionaron sobre la política exterior, modificando los resultados esperados por las autoridades, en relación con los compromisos firmados con el

¹¹⁵ Otras acciones destacables de la dimensión político-diplomática son: la Declaración Conjunta presidencial “construyendo una asociación estratégica en materia de energía” (octubre de 2006); el Acuerdo de Inicio de las actividades del GNEA y la planta de extracción de licuables (marzo de 2007) y el Acuerdo Marco de Integración Energética entre ambas repúblicas de agosto de 2007.

Palacio del Quemado. En el mes de febrero de 2008 se produjo un encuentro entre los tres poderes ejecutivos involucrados con el objetivo de discutir la propuesta de Evo Morales de redistribuir el volumen de gas boliviano a sus contrapartes. Brasilia no era receptiva argumentando que, si bien tenía disposición para resolver el problema en el marco de la integración, necesitaba cada molécula de gas y el respeto de los contratos¹¹⁶ (El Litoral, 23 de febrero de 2008). En ese evento, solo se acordó crear un grupo coordinador que analizaría de manera permanente la evolución de las respectivas demandas de energía. Asimismo, las autoridades brasileñas deslizaron la posibilidad de atender los requerimientos argentinos con electricidad. En el encuentro, aún sobrevolaba el malestar de da Silva con Kirchner por el ofrecimiento de este último a pagar un precio más alto por el gas boliviano en las negociaciones de 2006 en pos de recibir mayores envíos. No hay que perder de vista que, el consumo del gas boliviano seguía el siguiente esquema en la práctica: priorizar el mercado interno de Bolivia, luego las exportaciones a Brasil y, finalmente, los envíos a Argentina. Respecto a Brasil, el llamado “derecho preferente” había sido sellado en un acuerdo de compraventa de gas de 1996, respaldado por la densidad de los vínculos bolivianos-brasileños en términos económicos.

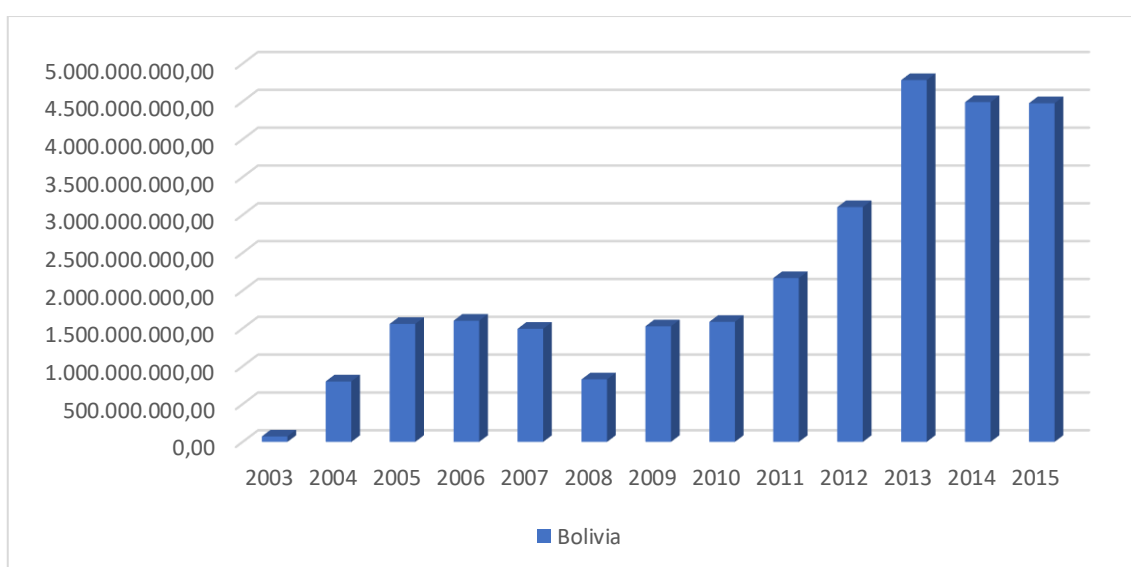
Respecto a Bolivia, Sabbatella (2021, p. 132) expresa que los acuerdos a nivel bilateral implicaron incertidumbre en cuanto al volumen del fluido que sería efectivamente entregado. En los meses de abril, junio y septiembre de 2007 y en los períodos de mayor consumo durante 2008, Bolivia no pudo cumplir con su compromiso de 7,7 millones de m³ diarios ya que los registros indicaron que el ingreso de gas boliviano fue calculado alrededor de 5 millones de BTU (Ceppi, 2010, pp. 30-31). Además, las dificultades políticas internas que atravesó Bolivia en los años siguientes y la ralentización de la inversión privada tras la nacionalización de los hidrocarburos aplazaron la construcción del GNEA, desalentando al mismo tiempo la expectativa de los operadores privados en cuanto a la entrega de mayores volúmenes. Por otro lado, y en este punto comienza a ser explícita la faceta económica del problema energético —trabajada en el siguiente capítulo—: las compras argentinas de gas tras el acuerdo implicaron una mayor erogación de las arcas estatales lo que se

¹¹⁶ Cabe reconocer que detrás de la postura de Brasilia se encontraba el poderoso sector industrial de San Pablo, al cual iba dirigido el gas boliviano.

acentuó frente al incumplimiento de los volúmenes y el recurso a la importación de GNL —más costoso que el gas boliviano— a través de dos terminales de regasificación ubicadas en Escobar y en Bahía Blanca, ambas en la provincia de Buenos Aires.

Complementando el análisis anterior, en el gráfico siguiente puede verse el rol decisivo que Bolivia como proveedor de gas natural (en estado gaseoso, es decir por ductos) adquirió en el comercio exterior argentino de este recurso, más allá del corto plazo y las circunstancias relatadas (aumento del precio del recurso, dificultad para garantizar el volumen de exportación de este, crisis políticas internas en Bolivia, etc.).

Gráfico 21. Importaciones de gas natural en estado gaseoso en kg (2003-2015)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, 2023d.

Por último, no debe perderse de vista que las negociaciones del año 2006 con Bolivia tensionaron la dimensión político-diplomática argentino-chilena pues entró en juego también con Chile la cuestión del aumento de precios. Chile estaba pagando el gas a 2,60 dólares el millón de BTU, incluyendo retenciones del 20%. Argentina notificó oficialmente el lunes 24 de julio de 2006 a La Moneda sobre la Resolución del Ministerio de Economía argentino que elevó efectivamente las retenciones al gas exportado cambiando, además, el punto de referencia. Las retenciones a las ventas externas de gas eran de 20% sobre el valor de cada contrato y pasaron al 45% del valor fijado con Bolivia.

CAPITULO 4

CONDICIONAMIENTOS A MEDIANO PLAZO DE LA POLITICA EXTERIOR

El presente capítulo analiza las implicancias de la problemática energética en la política exterior argentina a mediano plazo. Esta periodización permite analizar la faceta económica del problema energético que se explicitó en un lapso mayor al considerado en el capítulo previo. En este sentido, se abarcan los tres gobiernos contemplados en el recorte temporal (2003-2015). Para ello, el capítulo inicia argumentando la pertinencia de analizar el condicionamiento a mediano plazo y luego, se estudia la incidencia del problema energético en la política exterior en torno a dos fases analíticas que cubren, por un lado, el inicio del proceso de redefinición del problema y, por otro, la consolidación de la nueva lectura sobre la problemática energética.

4.1 Condicionalidad de la política exterior a mediano plazo

Como se expresó en el capítulo uno, la distinción entre corto y mediano plazo es pertinente para los análisis de política exterior cuya especificidad se diferencia de los estudios del nivel de análisis de la política internacional (Calduch, 2011, p. 13). Dado el tema de investigación, el empleo de ésta posee una justificación adicional a la luz de la literatura especializada. Los estudios que se centran en las restricciones del suministro energético reconocen que en el corto plazo el *quid* de la cuestión consiste en atenuar el impacto de las interrupciones, del alza de precios o bien reaccionar con prontitud ante cambios repentinos en el equilibrio entre oferta y demanda mientras que, en un plazo mayor, se trata de asegurar la disponibilidad de flujos de energía compatibles con un desarrollo económico sostenible (Escribano, 2006, p. 5; IEA, 2014 como se citó en Kocaslán, 2014, p. 736). El relevamiento de datos que condujo a elaborar las hipótesis de investigación se guio por estas consideraciones, lo que quedó explicitado en las dos hipótesis operativas, las cuales receptan la distinción temporal.

Por otro lado, si bien todos los componentes de la investigación contribuyeron a sustentar la hipótesis, lo trabajado en el capítulo tres dio cuenta de que en el corto plazo el gobierno argentino se enfocó en responder ante el desequilibrio entre la oferta y demanda energética, coincidiendo con las premisas de la literatura especializada. Al

respecto, se refiere primordialmente a la batería de medidas de política exterior destinadas a restringir la oferta energética argentina a socios internacionales y ampliar el elenco de proveedores energéticos externos, que disiparon la amenaza que suponía la posibilidad del desabastecimiento energético para el programa económico en clave neodesarrollista. Cabe recordar que este programa consideró a la energía como un recurso natural estratégico para el desarrollo de la economía de un país que buscaba salir de una crisis política, económica y social profunda.

El presente capítulo analiza las implicancias de la problemática energética en la política exterior argentina a mediano plazo. Como lo define Calduch es un lapso relativamente más amplio que el analizado anteriormente. Es un tiempo donde, aunque se sostenga una determinada línea de acción en el contexto internacional (medidas de política exterior), las diversas estructuras y factores endógenos¹¹⁷ de los actores internacionales experimentarán cambios significativos que afectarán a su influencia o capacidad de actuación en la vida internacional (2011, p. 13). Estudiar el condicionamiento doméstico en esta clave no implica una simple cuestión cronológica¹¹⁸. Por el contrario, ambos lapsos refieren a dos modos distintos de estudiar el condicionamiento de la problemática energética en la política exterior, pero complementarios. En este sentido, son dos herramientas que permiten identificar aquellos datos empíricos que den cuenta de las implicancias relevantes del condicionante doméstico sobre la política exterior.

De acuerdo con lo argumentado en el capítulo previo, en el comienzo de la presidencia de Néstor Kirchner la variable independiente indicó valores que, paulatinamente, impactaron en la vida cotidiana de la sociedad. Concretamente, estos indicadores en el verano 2003-2004 expresaron el faltante de gas natural y electricidad, que el gobierno internalizó como una amenaza al programa económico. Esta lectura que priorizó el desequilibrio entre la oferta y la demanda energética analíticamente puede denominarse faceta física del problema. Frente a ello el gobierno

¹¹⁷ Dada la perspectiva interactiva con la que se entiende aquí a la política exterior se deben considerar, además, ciertos cambios en las estructuras y factores exógenos a los actores internacionales.

¹¹⁸ Si así fuera, se volvería a hacer el mismo análisis que en el capítulo anterior con la diferencia de extenderlo hasta el final del recorte temporal.

encontró en la política exterior una herramienta para atender a este problema doméstico.

Ahora bien, recuperando consideraciones del capítulo uno, puede decirse que el problema varía en el tiempo siendo posibles las reinterpretaciones y giros. En efecto, como se verá aquí, paulatinamente la variable independiente contribuyó a actualizar la visión del gobierno sobre la naturaleza del problema. En tal sentido, así como a corto plazo se evidenció que la política exterior fue condicionada primordialmente por la faceta física del problema energético, a mediano término, la política exterior fue condicionada, además, por una faceta económica, relacionada con la dificultad de sostener económicamente el abastecimiento energético. Siguiendo lo expresado en las primeras líneas del apartado y como se advertirá a continuación, a mayor plazo, el gobierno buscó asegurar la disponibilidad de flujos de energía, pero en la medida que ello sea compatible con el sostenimiento económico del desarrollo.

4.2 Reconfiguración de la naturaleza del problema energético

Aguilar Villanueva sostiene que la manera de definir los problemas de la agenda gubernamental es central pues condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción, etc. (1993, p. 52). Y, así como dicho proceso no es neutral, tampoco lo son las medidas, instrumentos y cursos de acción que allí resultan. Efectivamente ello se visualizó ante la crisis de restricción de gas natural y electricidad del verano 2003-2004 en el marco de un esquema de políticas públicas que buscó a través de la intervención del Estado eliminar o compensar las fallas del mercado ¹¹⁹. Los indicadores de la variable independiente condujeron al gobierno a internalizar el comportamiento de aquella como una amenaza a su programa económico en clave neodesarrollista. En este escenario, se optó por evitar la interrupción del suministro energético.

Resta ahora, frente a la problemática energética y la decisión de la Casa Rosada de alejar la posibilidad del desabastecimiento energético, examinar a mediano plazo las implicancias sobre la política exterior.

¹¹⁹ Recuérdese, tal como se vio en los capítulos anteriores, que el gobierno del FPV buscó implementar una estrategia de desarrollo neodesarrollista.

Inicialmente el problema energético no fue considerado prioritariamente en su faceta económica por parte del gobierno argentino debido a que se privilegió el suministro energético en un contexto de acelerado y sostenido crecimiento económico y holgura de las finanzas públicas y del sector externo, que contribuyeron a mejorar los márgenes para la implementación de políticas públicas y el desplazamiento de la restricción externa que afectó históricamente el desarrollo económico del país (Goldstein *et al.*, 2016, p. 35). No obstante, ello no significó que la coalición del FPV haya desconocido dicha dimensión. Dado que la (re)configuración de un problema de agenda no es un proceso automático, la valoración del gobierno sobre el comportamiento de la variable independiente con el transcurrir del tiempo implicó un cambio en la manera de interpretar el problema energético que lo condujo, gradualmente, a considerar con prioridad la dimensión económica.

En el plano doméstico, un ejemplo que evidencia la consideración de la faceta económica del problema más no de manera prioritaria tuvo lugar muy poco tiempo después del ingreso del problema a la agenda gubernamental. El Informe N° 62 de la JGM del 2004 registró la reestructuración del presupuesto general del país a través de la Decisión Administrativa N° 199/2004 por un valor de 755.000.000 de pesos. El objetivo de dicho procedimiento fue asegurar la sostenibilidad del suministro de energía eléctrica. Al respecto el gobierno expresó: “la aparición de una contingencia en el suministro de energía eléctrica, que afecta a la totalidad de la población del país, implica la necesidad de asignar recursos financieros para atenderla. El problema energético, dada su generalidad, se ha transformado en una necesidad de carácter económico-social que requiere una rápida atención”. En el plano externo y a la vez mostrando implicancias en la política exterior, el empleo de las llamadas retenciones o derechos de exportación a los hidrocarburos frente a las crecientes importaciones y en un escenario de apreciación del precio internacional de los hidrocarburos, evidenció la consideración de la faceta económica. Como sostiene Pérez Roig, estas medidas, permitieron mantener el superávit fiscal (o aliviar los déficits) y financiar la importación de combustibles (2016, p. 19). Las mismas representaron procedimientos y vías institucionales para la recepción y tratamiento de la dimensión económica del problema que buscaron disminuir determinados impactos sociales. Aunque la retención al petróleo y las naftas se estableció en el gobierno de Eduardo Duhalde,

como ya se vio, fue en la presidencia de Néstor Kirchner cuando el Decreto N° 645 de mayo de 2004 instituyó el primer valor de la alícuota a la exportación del gas (20%).

Otro ejemplo que expone la atención temprana de la dimensión económica del problema energético estuvo dado por la importación de fueloil y gasoil en el marco de los convenios firmados con Venezuela ya que, de acuerdo con lo estudiado, del lado argentino la complementariedad de intereses se tradujo en las facilidades de financiación otorgadas por Caracas, en un contexto donde dichas opciones escaseaban para Argentina (véase la nota al pie 100).

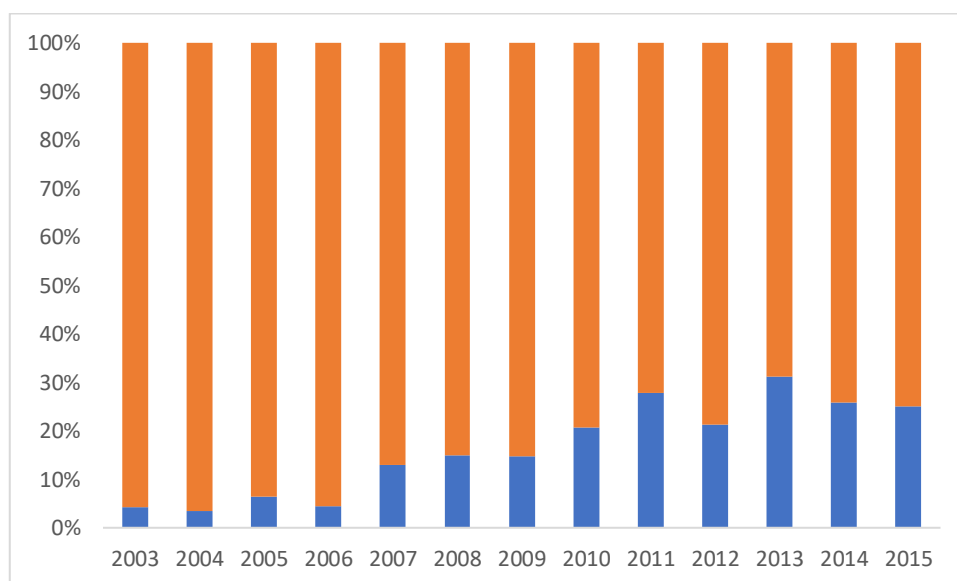
Ahora bien, parafraseando a Calduch, el paso del tiempo conllevó cambios significativos en diversas estructuras y factores endógenos (y exógenos) del país afectando su influencia o capacidad de actuación en la vida internacional (2011, p. 13). Justamente, dichos cambios pueden observarse en la variación que las variables de estudio experimentaron sucesivamente desde el ingreso del problema a la agenda gubernamental.

En el contexto de una caída constante de la producción petrolera ¹²⁰, tempranamente, en el año 2005 la balanza comercial de gasoil ¹²¹ entró en déficit —extendiéndose hasta el fin del recorte temporal—, siendo 2007 un hito por el fuerte crecimiento de las importaciones. Como se visualiza en el gráfico siguiente, las progresivas compras —que buscaron evitar la interrupción del suministro— llegaron a representar en 2013 el 31,13% de la oferta interna de este energético.

¹²⁰ Como se vio en el capítulo tres, se prolonga hasta el fin del recorte temporal.

¹²¹ En este rubro se incluyen los denominados gas oil grado 1, 2 y 3 y el diesel oil siguiendo lo indicado en el documento metodológico del Balance Energético Nacional 2015 (Ministerio de Energía y Minería, 2016b, p. 28).

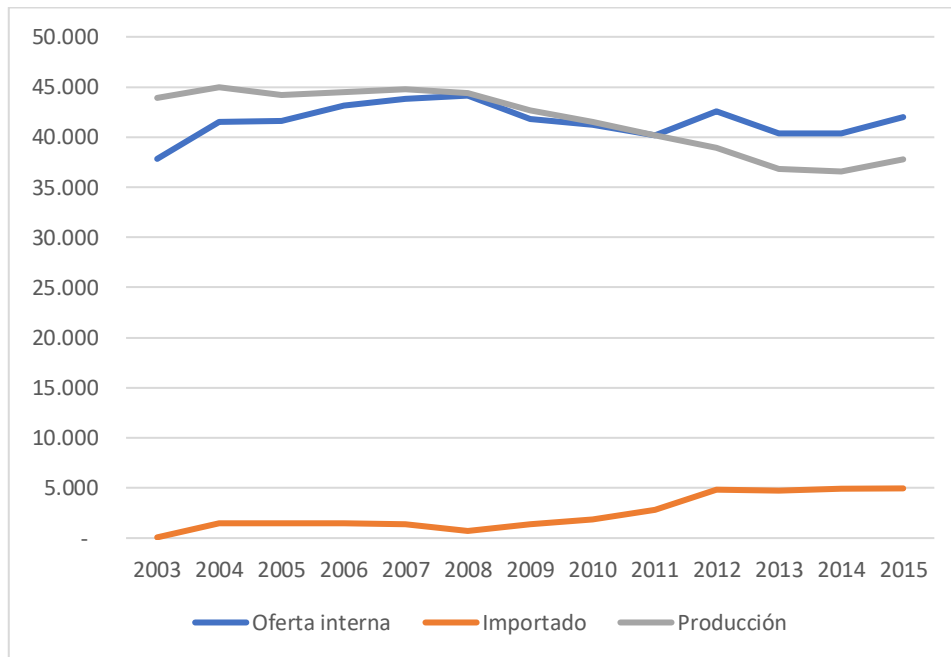
Gráfico 22. Importaciones de gasoil sobre el total de su oferta interna en miles de TEP (2003-2015)



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016a.

Si bien respecto al gas natural ya se hicieron diversos comentarios en el capítulo tres, cabe decir que, a pesar de que el volumen que se exportaba era importante, dada la crisis de restricción, en el año 2007 la balanza comercial se volvió deficitaria (hasta el fin del período), iniciando allí el declive de la producción de gas y un ciclo de crecientes importaciones. En el año 2012 se registró el pico de estas representando el 12,15% de la oferta interna.

Gráfico 23. Producción, importación y oferta interna de gas natural en miles de TEP
(2003-2015)

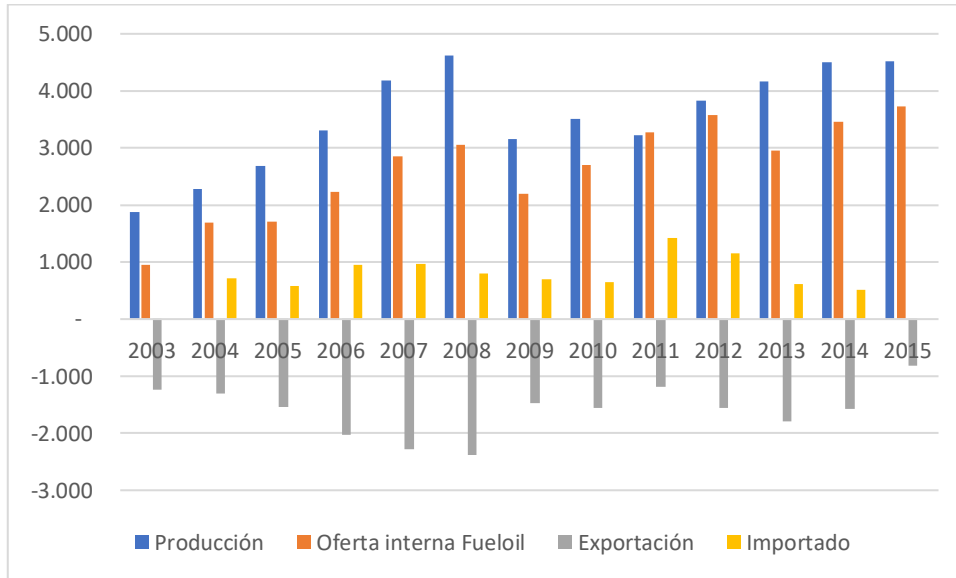


Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016a.

También como ya se expresó, en 2004 iniciaron las importaciones de fueloil las cuales cubrieron, en promedio entre 2004 y 2014, el 31,42% de la oferta interna. En el período de estudio, el fueloil cobró especial importancia, junto al gasoil, como combustible para la generación de las centrales termoeléctricas a partir de la escasez en el suministro de gas (Sabbatella, 2009, p. 9). Dichos combustibles resultaron significativamente más costosos que el gas natural y, a pesar de ello, desde 2009, su importación se consolidó como la única alternativa (Goldstein *et al.*, 2016, p. 40). En efecto, en 2014 el gas natural para la generación de energía se pagaba 2,6 dólares por MBTU, mientras que el gasoil costaba 23,3 dólares por MBTU y el fueloil alrededor de 14,1 dólares por MBTU (CAMMESA, 2014 como se citó en Goldstein *et al.*, 2016, p. 40)¹²².

¹²² Al ser derivados del petróleo cuadruplicaron sus precios en el período considerado (Goldstein *et al.*, 2016, p. 40).

Gráfico 24. Producción, oferta interna, importación y exportación de fueloil en miles de TEP (2003-2015)



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016a.

Como datos complementarios, en este escenario no fue menor la incidencia de las importaciones de carbón y electricidad presentes en esta década. Respecto al carbón el volumen importado en miles de TEP reportó una cifra poco menor a la magnitud importada de gas natural o gasoil hasta el año 2009.

Tabla 3. Importaciones de carbón y electricidad en miles de TEP (2003-2015)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Carbón Mineral</i>	499	1022	1068	979	1279	1336	889	1252	1550	1299	1205	1464	1432
<i>Energía Eléctrica</i>	652	655	689	638	898	727	740	886	940	698	714	862	775

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016a.

Del análisis de los datos anteriores se puede observar hacia los años 2007-2008 el aglutinamiento de un conjunto de cambios que permitieron establecer allí un hito en el proceso de redefinición del problema energético. En cuanto a la variable independiente, a la caída de la producción petrolera se sumó en 2007 el inicio del

declive de la producción de gas, en un marco de fuerte dependencia del país respecto de ambos energéticos, pero con preponderancia del último. En cuanto a la variable dependiente, la continuidad de la medida de ampliación de la oferta internacional de energéticos para evitar la interrupción del suministro implicó en aquel año un fuerte crecimiento de las importaciones de gasoil y gas natural que sumaron el déficit de la balanza comercial de gas a la ya deficitaria balanza comercial del gasoil. En este cuadro, al año siguiente, se añadieron las importaciones de GNL que, progresivamente, significaron uno de los volúmenes más importantes de compras y que se mencionan en las líneas próximas. En la entrevista realizada a Carbajales, el autor añade un hito más relacionado con el grupo trasnacional Repsol YPF pero que, como se verá luego, dado su peso en el sector es importante en la reconfiguración del problema energético. En 2008 inició el proceso de “argentización”¹²³ de la compañía con la adquisición por parte del Grupo Petersen —liderado por el empresario argentino Enrique Eskenazi— del 14,9% de las acciones de Repsol YPF, con la posibilidad de sumar otro 10% dentro de los siguientes cinco años (6 de noviembre de 2023). Baratta, por su parte, confirma estos años como hitos en el proceso de reconfiguración del problema energético al consolidarse la caída de las exportaciones de gas a Chile, coincidiendo con la caída de los niveles de producción de la principal petrolera operando en el país: Repsol YPF (13 de noviembre de 2023).

Asimismo, cabe reconocer que este momento se insertó en un contexto disímil al de los años 2003-2004. A nivel nacional, la literatura que estudia el proceso político de los gobiernos kirchneristas entiende que hacia los años 2007-2008 el modelo de desarrollo inaugurado en 2003 en clave neodesarrollista inició un paulatino agotamiento (Actis *et al.*, 2016b, p. 195). Curia expresa que el modelo “había funcionado notablemente en sus líneas esenciales, pero, aun así, se habían incubado y acumulado de manera paulatina determinados desvíos en cuanto a su trayectoria referencial más estricta. Por ende, la tarea de reencauzamiento y de corrección de los desvíos incurridos ameritaba un serio esfuerzo” (2011, p. 19). Coloquialmente, advertía

¹²³ El ingreso de la familia Eskenazi a la principal empresa del sector energético podría interpretarse como un ejemplo de la estrategia de Néstor Kirchner de impulsar una “nueva burguesía nacional” en empresas estratégicas (Zamponi, 2020, p. 31). La “argentización” del capital accionario de YPF con la entrada del grupo Petersen habría sido desde este punto de vista “una animosa apuesta para frenar la decadencia en la que estaba sumergida la industria. La misma conjeturaba que con empresarios nacionales sería más fácil dialogar, articular y negociar; a fin de cuentas, disciplinarlos” (Serrani, 2012, como se citó en Zamponi, 2020, p. 31).

que el modelo necesitaba un *service*, una puesta a punto o una sintonía fina (Curia, 2011, p. 19). En términos concretos esto significó, por ejemplo, que la competitividad de la economía y el superávit primario comenzaron a debilitarse: el aumento del gasto público excedió al crecimiento de los ingresos tributarios, lo que condujo a una reducción del mencionado superávit y al debilitamiento de la imagen de fortaleza de la situación fiscal (Vaca *et al.*, 2017, p. 46). Desde 2007 la inflación interna aceleró el proceso de apreciación cambiaria afectando los precios internacionales relativos y, por lo tanto, el patrón de inserción internacional, la tasa de interés y la inversión, ralentizando la dinámica del crecimiento industrial. Asimismo, devaluaciones programáticas fijadas por la autoridad monetaria con las sucesivas modificaciones del tipo de cambio corrigieron sólo parcialmente y de forma temporaria los desequilibrios de competitividad (De Angelis, 2015, p. 76). El crecimiento se desaceleró: entre 2008-2012 el mismo rondó en promedio el 5,1%, mientras que entre 2002-2008 el promedio interanual fue de 8,8% (2015, p. 70)¹²⁴. No menor, es reconocer que esta coyuntura coincidió con un importante conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario, que estalló a partir del intento de introducir incrementos en las alícuotas de las retenciones a las exportaciones agrarias (Goldstein *et al.*, 2016, p. 37). Esta disputa, sumada a la atención de la opinión pública sobre la cuestión inflacionaria y la falta de confianza en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), fueron síntomas del cuestionamiento a la legitimidad del modelo de desarrollo (Curia, 2011, p. 26)¹²⁵.

A nivel internacional, hacia 2008 se asistió al escenario de la crisis financiera mundial donde, aunque Argentina no sufrió de manera considerable sus efectos, en parte porque había disminuido sus grados de exposición financiera, recibió impactos negativos a través del canal comercial, mediante una merma en sus exportaciones que afectaron el desempeño industria (Goldstein *et al.*, 2016, p. 37) y contribuyó a agudizar las contradicciones domésticas.

¹²⁴ Después de 2007 se ralentizó o estancó la (disímil) recuperación del salario real –cuya media apenas alcanzó los niveles previos a la crisis de 2001– y comenzaron a tener centralidad mecanismos de control del costo salarial compensatorios de los límites de productividad –vista esta desde los estándares internacionales–, ya no basados en la disciplina monetaria ni el desempleo como en los noventa, sino en la dinámica inflacionaria y la persistencia del empleo precarizado (Grigera y Eskenazi, 2013; Marticorena, 2013; Piva, 2015 como se citó en Pérez Roig, 2016, p. 24).

¹²⁵ El conflicto con el sector agropecuario cristalizó la reaparición pública del histórico clivaje entre la orientación heterodoxa vs. la orientación ortodoxa del modelo de desarrollo (ver nota al pie 55). En este sentido, se planteó el interrogante acerca de la continuidad de la estrategia planteada por el gobierno o bien, de su inclinación hacia el otro polo.

En dicho escenario, se hizo explícito que i) evitar el desabastecimiento implicaba la existencia de una faceta económica del problema energético y ii) que la política exterior en estos años operaba en un contexto diferente al de tiempo atrás, impactando ello en las posibles opciones de inserción.

4.2.1 Primera fase de la reconfiguración del problema energético (2007-2008)

Hacia los años 2007-2008 la problemática energética se agravó, coincidiendo temporalmente con la sucesión presidencial de Néstor Kirchner por Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015). Ambos gobiernos comenzaron a prestar atención a aquellos indicadores de la variable independiente que, como se vino sosteniendo en capítulos previos, no tenían efecto inmediato en la vida cotidiana como ser la caída de las reservas comprobadas hidrocarburíferas. Recuérdese, por ejemplo, el gráfico 20 del capítulo tres que ilustró la reducción del horizonte de reservas de gas natural.

En julio de 2007 la Resolución N° 459 del MPFIS, creó el programa “Energía Total” con el objetivo promover la sustitución del gas natural y electricidad por combustibles alternativos para las diferentes actividades productivas y/o la autogeneración eléctrica ante el contexto de caída de la producción y de las reservas comprobadas de aquel recurso energético¹²⁶. Al año siguiente, ya en el gobierno de Cristina Fernández se crearon los programas “Gas Plus” (Resolución N° 24/2008 de la Secretaría de Energía), “Petróleo Plus” y “Refinación Plus” (Decreto N° 2014 de 2008) con el objetivo de incrementar la producción de petróleo de las cuencas argentinas y aumentar la capacidad de procesamiento de las refinerías (Bravo, 2015, p. 16). La Resolución N° 24 expresaba: “[Q]ue atento a los actuales volúmenes de gas disponible en producción y reservas, resulta menester implementar un mecanismo de incentivos que fomente las inversiones necesarias para incrementar la producción gasífera del sector privado, en exploración y desarrollo de nuevos prospectos gasíferos”. El decreto 2014, por su parte atendía la necesidad de mantener un nivel de reservas que aseguren la provisión de hidrocarburos:

¹²⁶ El mismo tuvo sucesivas prórrogas y programas complementarios.

“[Q]ue constituye un objetivo central dentro de la planificación energética nacional, determinar políticas que procuren aumentar la actividad en el sector de los hidrocarburos incorporando y manteniendo los niveles de reservas que aseguren las necesidades de hidrocarburos del País.

Que el sostenido crecimiento de la demanda de combustibles líquidos, derivado del pleno desarrollo de la economía, requiere de la toma de decisiones que permitan incentivar el aumento de la producción de petróleo, transporte y distribución como así también los niveles de reservas, con el fin de garantizar la continuidad del crecimiento del País y sus industrias” (Decreto 2014 de 2008).

Aunque el hito que representan los años 2007-2008 en materia energética, se dio en la sucesión presidencial, la estrategia pública general y sectorial buscó representar una continuidad entre ambos gobiernos. Kirchner, en su último discurso como presidente en la apertura de sesiones del Congreso de marzo de 2007 volvió a enfatizar las características de dichas estrategias. En uno de los párrafos de su alocución expresó: “[L]a planificación del desarrollo de la estructura energética es una cuestión prioritaria y estratégica. La creciente y sostenida demanda de energía eléctrica generada por la reactivación económica ha requerido ajustes regulatorios y la intervención del Estado Nacional (...)”. Asimismo, dejó entrever el cariz económico de la situación: la intervención del Estado Nacional se realizó con “el objeto de regenerar las condiciones de mercado que alientan la inversión en el sector energético” (Kirchner, 1 de marzo de 2007). Cristina Fernández, al asumir la presidencia en diciembre del mismo año afirmó que las elecciones en las que resultó ganadora ratificaron “una construcción política, social y económica diferente” iniciada el 25 de mayo de 2003 (Fernández, 10 de diciembre de 2007), en contraste con la estrategia neoliberal de la década anterior. El primer informe anual de la Comisión Nacional de Comercio Exterior bajo su gobierno citó las características generales del programa económico 2003-2007 y, en la misma línea, reconoció que aquel había sido legitimado por la sociedad argentina en las elecciones presidenciales de octubre de 2007, dándole continuidad (p. 3). Dicho modelo, iniciado en 2003 “(...) reemplazó a la valorización financiera por la valorización productiva (...)” “(...) por el lado de la oferta, contó como principal motor de crecimiento a la producción de bienes en general y, dentro de ellos,

fundamentalmente los industriales (...)” “(...) por el lado de la demanda, tuvo como motores al consumo interno y a la inversión y, en menor medida, a las exportaciones (...)”. (2008, pp. 3-4). En esta misma dirección se puede mencionar la permanencia del titular del MPFIS, Julio de Vido y del secretario de Energía, Daniel Cameron ¹²⁷. Cabe poner de relieve, retomando ideas expresadas en el apartado anterior, que esta continuidad se dio en el marco de un modelo de desarrollo con señales de agotamiento y necesidad de ajustes de corto plazo a causa de diversos factores.

En este encuadre, se hizo nítida la lectura económica del problema energético. En 2007 el Ministerio de Economía estimó que el costo de la restricción de la oferta doméstica energética ese año había sido de 12.000 millones de pesos entre subsidios e importación (Clarín, 22 de julio de 2007 como se citó en Sabbatella, 2009, p. 8). Es interesante mencionar que, esta vez, fue la propia área económica de la política exterior por su conexión con el sector energético, fundamentalmente a través de la balanza de pagos ¹²⁸, el lugar donde se identificaron los principales elementos considerados en la reconfiguración del problema. Esto tuvo lugar dentro de dicha balanza y, a su vez, al interior de la cuenta corriente es donde se ubica la (sub)balanza comercial ya varias veces mencionada aquí, la cual recoge las transacciones reales entre los residentes del país y el resto del mundo (comercio de bienes y servicios, tanto exportaciones como importaciones; ingreso primario, o los ingresos y egresos devengados provenientes de rentas e ingreso secundario, o las transferencias corrientes, por ejemplo, las remesas —INDEC, 2021). Dada esta conexión, se comprende cómo el sector energético (que implica intercambios con el mundo) es un componente central del sector externo que puede incidir en la balanza de pagos al ampliar o reducir la brecha comercial. Asimismo, es un mercado estratégico para fortalecer la generación de divisas genuinas y netas para un país como Argentina, que

¹²⁷ Desde la academia, también se ha sostenido que la forma de entender la política exterior; la modalidad de inserción internacional y su articulación con el modelo de desarrollo; los criterios utilizados para las negociaciones internacionales y el perfil centralizado en el proceso de toma de decisiones de política exterior muestran una importante continuidad entre ambos gobiernos (Busso, 2016e, p. 131).

¹²⁸ La balanza de pagos es un estado estadístico que resume sistemáticamente las transacciones económicas entre residentes y no residentes desagregadas en reservas internacionales y cuentas: corriente, capital y financiera. En la versión de la estimación de la balanza de pagos adoptada por Argentina, la suma de los saldos de las cuentas corriente, capital y financiera, más los errores y omisiones, es equivalente a la variación de activos de reservas internacionales (INDEC, 2023a).

depende en gran medida del sector agropecuario (González Chmielewski, 2021, pp. 7-8).

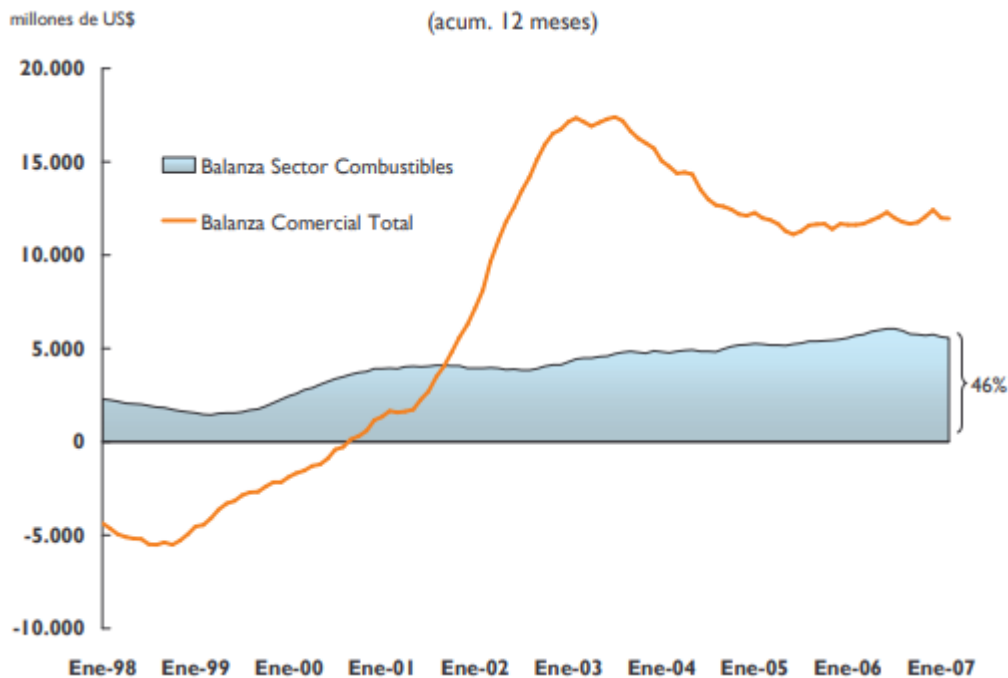
Si se observa mensualmente, por ejemplo, en julio de 2007, antes de las elecciones presidenciales, el superávit de la balanza comercial cayó un 50% respecto a igual mes del año anterior dado el aumento de las importaciones de combustibles y lubricantes (las mismas incrementaron 159% incluyendo compras de gasoil, fueloil, energía eléctrica, propano licuado y gas natural en estado gaseoso) (INDEC, 2023b; La Nación, 2007). En términos anuales, durante 2007 las importaciones de energía crecieron un 64% respecto a 2006, llegado a 2845,7 millones de dólares. Aquí se destacó el gasoil cuyas compras aumentaron un 282,4% medido en dólares y un 227,4% si la comparación se establece en volúmenes (La Nación, 2008; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de CABA, 2008). La otra cara de la situación se pudo observar en el comportamiento de las exportaciones. En un contexto de aumento de las ventas argentinas al exterior del 20,4% respecto al año anterior, la excepción fue el rubro Combustibles y Energía que cayó 11,8% (Cancillería Argentina, 2008, p. 85).

Respecto a ello, un informe del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de 2007 indicó:

“el saldo de la balanza comercial del sector combustibles continúa contrayéndose, en un marco donde la extracción local de petróleo crudo no muestra señales de recuperación luego de las caídas verificadas en los últimos años. Este fenómeno es de importancia para el análisis de las cuentas externas, dado que el superávit comercial del sector casi explica la mitad del saldo comercial total”.

El gráfico siguiente expone esta lectura:

Gráfico 25. Balanza comercial total y del sector combustibles



Fuente: BCRA en base a INDEC, 2007.

Como se ve, el problema en tanto construcción lógica planteada y estructurada en pos de ser gubernamental y socialmente abordable con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición, fue siendo ampliado en su naturaleza y especificidad.

En cuanto a la identificación de los responsables de la situación, se puso foco en la estrategia pública general y sectorial de los años '90 y se apuntó nuevamente al sector privado. Kirchner, aun en el ejercicio de la presidencia expresó: “desde 1997 no se hacen inversiones de tipo energético en el país” y llamó la atención a que “antes se vendeaba el gas y se exportaba electricidad, mientras las fábricas estaban paradas” (Página 12, 19 de julio de 2007). Ya a cargo del Poder Ejecutivo, Cristina Fernández atribuyó la situación energética “al modelo imperante” durante los años '90, pues “el servicio, la especulación y la transferencia no necesita de gran cantidad de energía” así como a “la falta de inversión del sector privado” (El Litoral, 21 de diciembre de 2007).

Ampliada la naturaleza del problema, la política exterior nuevamente emergió como una herramienta para apuntalarlo, evidenciando el carácter como condicionante doméstico al representar un grupo de factores que son parte del escenario nacional

que inciden en la política exterior en un *issue area* determinada. Así, el condicionamiento se visualizó en los mencionados derechos de exportación que buscaron paliar las crecientes erogaciones del Estado en materia de importación de combustibles líquidos y gaseosos para garantizar su pleno abastecimiento (Sabbatella, 2021, pp.161-162). Si bien, de acuerdo con lo trabajado en capítulos anteriores, estos se establecieron tempranamente, a fines de 2007 sufrieron un ajuste importante: la Resolución N° 394 del Ministerio de Economía y Producción (MEP) instituyó retenciones móviles a las exportaciones de petróleo crudo y de derivados, reconociendo la faceta económica del problema en sus considerandos:

“[Q]ue los precios internacionales del petróleo y sus derivados han registrado fuertes incrementos en los últimos meses, siendo por lo tanto necesario desvincular a la economía local de dichas circunstancias, protegiendo al consumidor de los posibles perjuicios que pudieren acontecer como asimismo atenuar su impacto sobre el nivel de actividad, empleo y precios internos.

Que por otra parte el ESTADO NACIONAL (sic) debe procurar captar las rentas extraordinarias que se generan en diferentes sectores de actividad, en especial cuando se trata de recursos naturales no renovables”¹²⁹.

Por otro lado, en marzo de 2008 la Resolución N° 127 del MEP elevó al 100% la alícuota a las exportaciones de gas natural¹³⁰. El considerando N° 5 de dicha norma indicó: “[Q]ue el costo del gas natural destinado a la exportación debe guardar relación con el de importación del fluido”, reconociendo la dificultad de sostener

¹²⁹ Cabe decir que las retenciones a las exportaciones de petróleo crudo y de derivados resultantes de la resolución en cuestión solo permitieron, al menos hasta el mes de septiembre de 2008, obtener un importante ingreso al fisco, que en buena medida contribuyó a mantener el superávit fiscal y sirvió para alimentar la cadena de subsidios al sector energético y de transportes (Gadano, 2014, p. 171; Bravo, 2015, p. 17). Mientras el precio internacional del crudo WTI (Pi) estuvo por encima de los valores de referencia (60,9 dólares/bl) las retenciones resultaban altas (por ejemplo, para un Pi=104,78, promedio de septiembre 2008, el Estado se quedaba con 62,78 y las exportadoras con 42). Pero para el promedio de Pi de noviembre 2008 (57,30), como este resultó inferior al Valor de Referencia del Decreto (60,9), al aplicarse una alícuota fija del 45% para obtener los respectivos ingresos, al Estado le hubiera correspondido 25,78 y a los exportadores 31,52. Este último valor estaba por debajo de los 42 dólares el barril como precio entre las productoras y refinadoras en el mercado interno. Pero si los valores del Pi se situaran por debajo de los 45 dólares, como pasaría en algunos días de diciembre de 2008, el Estado dispondría de 90 días para aplicar los nuevos porcentajes de retención a aplicar. De todas maneras, los ingresos por estas retenciones a las exportaciones resultarían muy bajos y casi desapareció el efecto ingreso antes mencionado (Bravo, 2015, p.17).

¹³⁰ También se establecieron retenciones móviles para el gas propano y butano.

económicamente la exportación de gas a un valor menor que el importado. Recuérdese que en el capítulo tres se mencionó un antecedente de esta lectura cuando en el año 2006 se elevó la alícuota a las exportaciones de gas al 45%.

En efecto, el cariz económico del problema comenzó a transformarse en un serio desafío para el programa económico en clave neodesarrollista y, en definitiva, el desarrollo del país. Como lo expresa Barneix, sin perder de vista la tendencia al estrangulamiento externo evidenciado históricamente por la economía argentina, resulta sumamente difícil suplir con importaciones los faltantes energéticos producto de la baja performance local, puesto que ello contribuye a profundizar el problema de escases de divisas (2017, p. 148).

Respecto a las exportaciones cabe subrayar que representaron un dilema: por un lado, permitieron adquirir divisas genuinas que atenuaron la mencionada restricción externa argentina, y por otro, implicaron la salida de recursos energéticos que, dado el problema energético, debieron volver a importarse (salida de divisas). El llamado mercado de los combustibles líquidos presentó emblemáticamente esta situación. Según Gadano, los principales problemas se presentaron con el gasoil y fueloil requeridos para generación térmica de electricidad (2014, p.171). Por ejemplo, en 2007 fueron importadas 988.379 toneladas de fueloil mientras se exportaron 1.657.532 toneladas, siendo Repsol YPF el principal exportador, seguido por Esso y Shell, teniendo como principales mercados de destino Estados Unidos y Puerto Rico (Sabbatella, 2009, p. 9; Bernal, De Dicco y Freda, 2008). Esta relación que a simple vista parece un sinsentido, expresa el *modus vivendi* de los actores del sector operando con lógicas contrapuestas.

Como se advirtió en el tramo final del capítulo tres, en función de los objetivos de la tesis, hacia los años 2007-2008 es relevante mirar el relacionamiento bilateral con Venezuela. Justamente en el citado dilema, Caracas, quien ofició como intermediario a través de PDVSA de las compras argentinas de fueloil y gasoil —tal como se expresó en el Convenio Integral de Cooperación suscripto en 2004— tuvo un papel importante. Este vínculo, que cristalizó la complementariedad entre las dos capitales, incluyó una dimensión financiera pues los intercambios se realizaron por medio de un fideicomiso que supuso: i) un mecanismo comercial alternativo en el que se intercambiaban alimentos y maquinarias argentinas por fueloil y gasoil

“venezolano”, adquiriendo el dinero un valor más bien simbólico, y ii) un canal de financiamiento para Argentina durante el largo período en el que careció de acceso al mercado internacional de capitales. Hacia 2008, en el marco de un *tempo de adagio*, este instrumento con rasgos no convencionales y con un “halo de solidaridad” ajustado a las ideas e intereses que estructuraron el vínculo (Lorenzini, 2014 como se citó en Ceppi y Lorenzini, 2019, p. 30), fue objeto de críticas que pusieron de relieve el dilema en cuestión, sin disminuir el nivel de importaciones de dichos combustibles por medio de este mecanismo. Sectores políticos y académicos argumentaron la adquisición “forzada” e innecesaria entre 2004 y 2009 de fueloil de baja calidad ambiental, mientras se exportaron excedentes locales de alta calidad y a precios más bajos. Desde este punto de vista, se sostuvo que el fideicomiso fue artificialmente alimentado, no contó con licitación pública de precios y calidades y, una vez realizada la transacción, careció de acceso a información pública en torno a los volúmenes y precios (Guadagni, 2009, p. 11; Apud *et al.*, 2015, p. 125). El economista Alieto Aldo Guadagni expresó:

“[E]stas operaciones están originando un importante quebranto al país, ya que exportamos a valores FOB y al mismo tiempo importamos a valores CIF, que son naturalmente mayores. Es inexplicable que el mismo barco que descarga fueloil comprado a Venezuela para las centrales eléctricas de la Ciudad de Buenos Aires, vuelve a cargar el mismo producto en La Plata. Este quebranto acumulado supera los 200 millones de dólares y esto suponiendo que no existen sobreprecios facturados por PDVSA” (Guadagni, 2009, p. 12).

En la vereda opuesta, el gobierno de Cristina Fernández consideró que la existencia del dilema se debió, por un lado, al afán exportador de las empresas privadas heredado de la estrategia general y sectorial de los ‘90¹³¹ y, por otro, a la necesidad de la intervención del Estado para abastecer el mercado doméstico en

¹³¹ Por ejemplo, Roberto Baratta expresa que una de las primeras diferencias entre el gobierno de Néstor Kirchner y la petrolera Shell fue por la negativa de ésta a vender fueloil y gasoil en el mercado local. Asimismo, indica que recurrir a la intermediación venezolana estableció un precio de referencia para la adquisición de estos combustibles a nivel local y evitó la salida de divisas dadas las facilidades de pago del fideicomiso (hasta 24 cuotas con interés, intercambio de productos nacionales adquiridos en pesos argentinos y empleados como pago de los combustibles) (13 de noviembre de 2023).

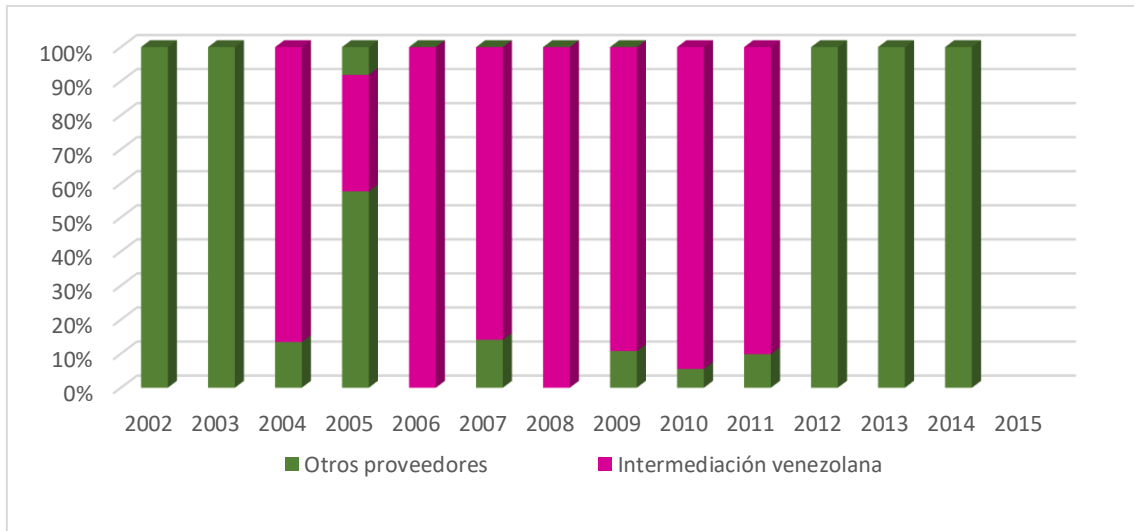
condiciones financieras rechazadas por el sector privado. En el Informe N° 77 de la JGM se expresó que:

“[L]as condiciones de venta de fueloil a Argentina a través de PDVSA fueron favorables y no usuales en el mercado internacional, ya que las mismas fueron pactadas a precio de mercado, con el pago del 20% al contado y una financiación del 80 % restante en 12 cuotas con un interés del 1% anual. Bajo estas condiciones los abastecedores locales consideraron como no atractiva la venta de fueloil a CAMMESA. Si bien desde el punto de vista del medio ambiente y de la “agresión” que pueden sufrir los elementos mecánicos el ideal es que el contenido de azufre en los combustibles tienda a cero, también es cierto que no es posible calificar a un fueloil con un contenido máximo de azufre del 1 % como de pésima calidad, a lo sumo se podrá considerar como de calidad media, ya que se comercializa en el mercado internacional, con contenidos de azufre de hasta el 3%” (2010, pp. 724-725).

Ahora bien, analizando los datos, es claro el rol preponderante que Venezuela tuvo —vía el fideicomiso— en la importación argentina de fueloil hasta el año 2011. Observando el gráfico siguiente, si bien las importaciones en el período 2002-2015 registraron más de diez proveedores, se organizaron en dos grupos en pos de visualizar el peso de la intermediación venezolana. Asimismo, se confirman dos cuestiones: por una parte, la irrupción de Venezuela como proveedor a partir de la eclosión de la faceta física del problema energético en el verano 2003-2004¹³² y, por otra, el papel de Caracas en la explicitación de la faceta económica.

¹³² En los términos mencionados en el capítulo anterior.

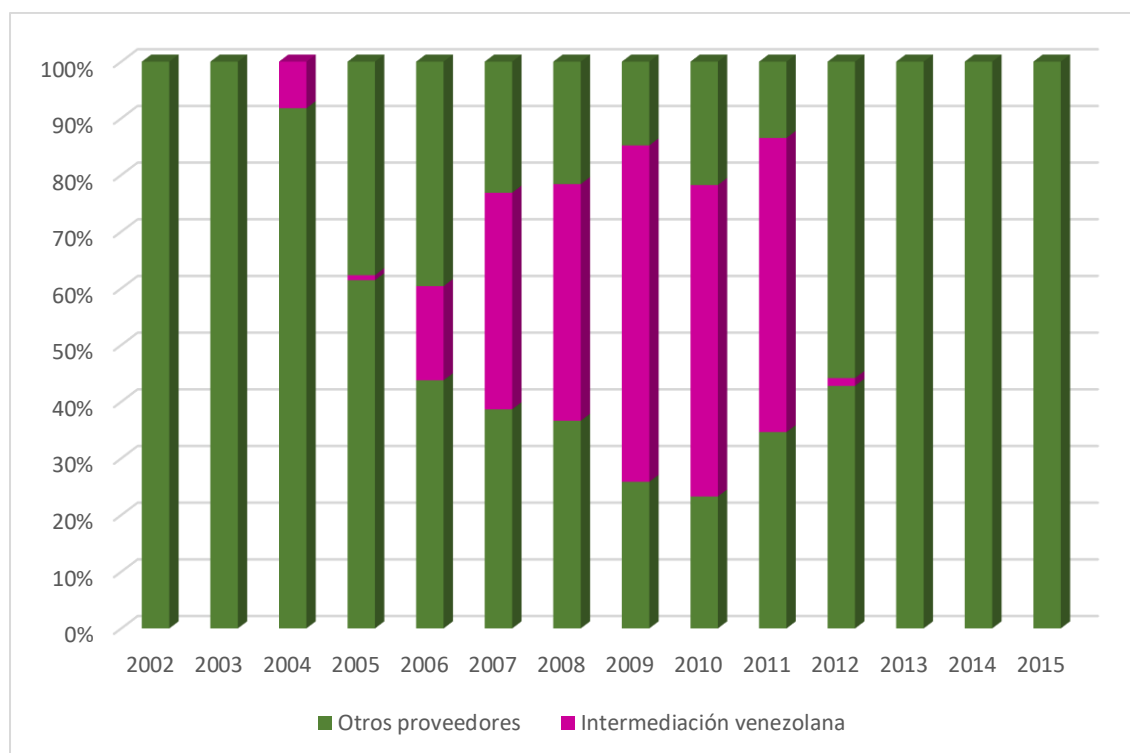
Gráfico 26. Fueloil adquirido vía fideicomiso con Venezuela (2002-2015)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, 2023d.

En cuanto al gasoil, si bien no existió una dinámica importadora-exportadora que ameritara críticas, los reparos se dieron por su adquisición a través del fideicomiso. Del mismo modo que con el fueloil, en el próximo gráfico se observa la preponderancia de la intermediación venezolana hacia los años 2007-2008 cuando se revela la faceta económica del problema en un escenario de déficit de la balanza comercial de este recurso (desde 2005). Además, no es menor mencionar que en el período 2002-2015 este combustible se compró a alrededor de 50 proveedores, lo que pone de relieve el posicionamiento del fideicomiso.

Gráfico 27. Gasoil adquirido vía fideicomiso con Venezuela (2002-2015)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, 2023d.

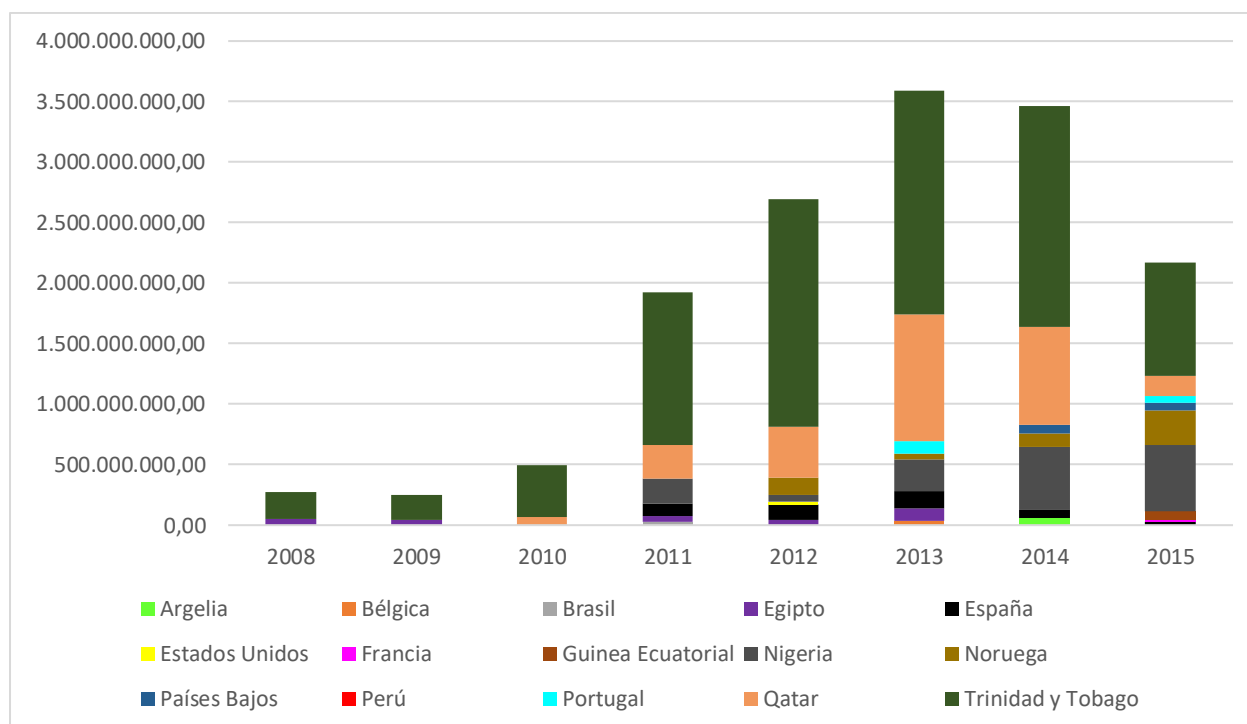
Es importante considerar que, en gran medida, las críticas que recibió el vínculo bilateral con Venezuela se deben a la imposibilidad de analizar cuantitativamente el intercambio entre ambos países ya que no existen estadísticas oficiales de las importaciones de combustibles venezolanos. La explicación de ello se debe a que: i) los combustibles no provinieron directamente de Venezuela, sino que PDVSA encargó los cargamentos en otros países (por ejemplo, Rusia) siendo derivados a Argentina; ii) el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela no registró las exportaciones de petróleo del sector público –PDVSA– dado que la contabilización de la comercialización externa del crudo y sus derivados quedó en manos de la propia empresa y del Ministerio para la Energía y el Petróleo, cuyos datos no se encuentran disponibles para consulta pública. Por último, iii) se debe considerar el Convenio Integral de 2004 que estipuló que las transacciones generadas en su marco se hicieran en efectivo a través del citado fondo fiduciario y no a través de los canales estándares, por lo cual es posible eludir los procesos de regulación y contabilización tradicionales (Roark y Giglio, 2010 como se citó en Sabbatella, 2021, p. 140).

Por último, como se dijo, en esta primera fase de la reconfiguración del problema energético, la política exterior vía las importaciones de GNL —iniciadas en 2008— aportó elementos que realzaron el cariz económico del problema¹³³. Con el fin de ser regasificado e inyectado en las redes de gasoductos, se instaló una terminal flotante de regasificación ubicada en el puerto de la ciudad de Bahía Blanca (que inyectó gas al gasoducto de la empresa Transportadora Gas del Sur —TGS) y, una segunda¹³⁴, en 2011 cuando la redefinición del problema adquirió definitivamente su nuevo cariz. Como puede verse en el gráfico siguiente, la importación de GNL configuró un nuevo esquema de relacionamiento internacional sin antecedentes sustantivos en la materia que implicó a países proveedores, fundamentalmente, extra regionales. Esta situación comenzó con Egipto y Trinidad y Tobago en 2008 y se fue ampliando: en 2011 fueron seis los países proveedores y en 2015 se llegó a nueve socios. El monto de la importación en moneda extranjera alcanzó su pico en el período bajo estudio en el año 2013.

¹³³ Ceppi advierte que las importaciones de GNL se registran desde 2005, siendo los volúmenes poco significativos. Es a partir de 2008 cuando las compras de este recurso dieron un salto cualitativo (2018c, p. 49).

¹³⁴ En este caso, sobre el río Paraná de las Palmas a la altura de la localidad de Escobar (aportando al gasoducto troncal de la empresa Transportadora Gas del Norte —TGN).

Gráfico 28. Importación de GNL por país de origen en dólares CIF (2008-2015)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, 2023d.

Al respecto, no debe perderse de vista que el precio pagado por la importación de GNL fue superior a los precios del gas en boca de pozo de las cuencas argentinas y a los precios pagados a Bolivia por la importación de gas mediante gasoductos¹³⁵, sobre todo a partir de 2011 como resultado del desastre natural padecido por Japón (Bernal, 2015, p. 84) que implicó que aquel país —uno de los mayores importadores de GNL del mundo— aumentara su demanda ante la falta de energía eléctrica causada por la catástrofe nuclear de Fukushima provocada tras el terremoto de nueve grados en la escala de Richter y el posterior tsunami. Asimismo, es interesante establecer un punto de conexión con los apartados siguientes. Fue la transnacional Repsol YPF quien propuso en 2007 al gobierno argentino importar GNL, haciéndose cargo de la operatoria una vez aprobada la propuesta (Bernal, 2015, p. 81). En ese entonces, la empresa explotaba yacimientos *off shore* de gas natural en Trinidad y Tobago, siendo

¹³⁵ La energía eléctrica importada de Brasil también implicó costos superiores al reconocido a los generadores locales, en un escenario donde Bolivia no estaba en condiciones de garantizar la exportación de gas comprometida (véase el apartado 3.3.1) (Molina, 17 de marzo de 2006).

dueña parcial junto a British Gas de la planta de licuefacción de GNL en aquel país y dueña de los buques regasificadores de GNL que transportaron la mayor parte de los embarques a Argentina (p. 82). Si bien el gráfico anterior mide el costo de la importación de GNL, ilustra esta situación en donde Trinidad y Tobago aparece como el principal país proveedor, seguido por Qatar y Nigeria. Dicha posición se confirma en términos de volumen ya que Trinidad y Tobago representó el 60% del total de kg de GNL comprados, Qatar el 18% y Nigeria el 10%, quedando los restantes proveedores con el 12% (INDEC, 2023d). En efecto, dado este esquema de compras, cabe decir que a la par que se incrementaba la importación de GNL, disminuía la producción de gas natural por parte de la trasnacional. A este hecho, debe agregarse que Repsol YPF también operaba la importación de gas natural boliviano (2015, pp. 81-82), según lo estudiado en el capítulo tres.

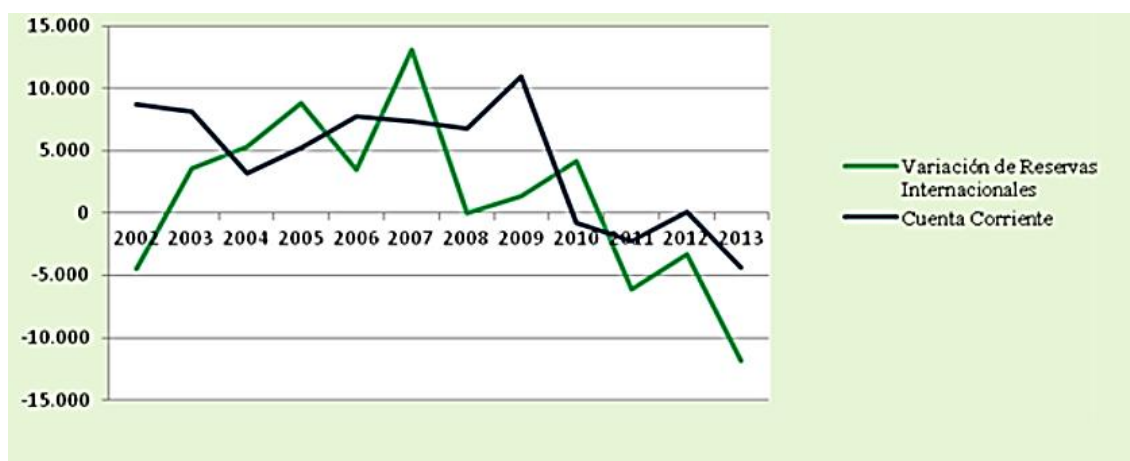
4.2.2 Segunda fase de la reconfiguración del problema energético (2011)

Las crecientes compras externas de energía, detalladas anteriormente, condujeron a que, en 2011, la balanza comercial energética fuera deficitaria, por un monto de 3.115 millones de dólares. Esto exhibió contundentemente a la propia política exterior como el escenario donde divisar el problema energético en su faceta económica. Dicho déficit adquirió una dimensión muy significativa ya que dejó de tratarse de una dificultad sectorial para convertirse en un problema de impacto macroeconómico (Goldstein *et al.*, 2016, p. 35; Gadano, 2014, p. 165): la diferencia entre ingresos y egresos de la balanza contribuyó a la reaparición de la restricción externa, problema estructural de la economía argentina, definido como “la incapacidad para generar o procurarse de modo permanente y sostenido las divisas necesarias para financiar el acceso a las importaciones de bienes intermedios y de capital requeridos por el proceso productivo” (Porta y Fernández Bugna, 2011 como se citó en Sabbatella, 2018). En efecto, el cambio de signo en la balanza comercial energética marcó el fin de la holgura externa del país. Para ilustrar su influencia basta con mencionar dos elementos. En el plano doméstico, el primero es que los subsidios destinados a contener las tarifas de gas y energía ¹³⁶, junto a la adquisición de

¹³⁶ Juan José Carbajales enfatiza que el “congelamiento” de tarifas fue una medida decisiva de los tres gobiernos analizados en clave de inclusión social, a pesar del costo fiscal (entrevista, 6 de noviembre de 2023).

combustibles, representaron en 2014 el 3,5% del PIB y más de la totalidad del déficit financiero del sector público. En el plano externo, el segundo es que el monto de las importaciones de combustibles acumulado entre 2010 y 2013 superó los 22.000 millones de dólares y a 2014, alcanzó a más de 30.000 millones de dólares. La propia cuenta corriente —que como se indicó incluye la sub-balanza comercial— comenzó a debilitarse hasta pasar a ser deficitaria, lo que impactó sobre las reservas internacionales, ante la ausencia de fuentes financieras para hacer frente al pago de obligaciones externas (Goldstein *et al.*, 2016, pp. 37-39).

Gráfico 29. Cuenta corriente y variación de reservas internacionales en millones de U\$S (2002-2013)



Fuente: Ferrante y Giuliani, 2014, p. 43, en base a INDEC.

Cabe decir que este proceso se dio en un contexto de fuerte desaceleración del crecimiento de la economía argentina en el orden del 1,9% interanual (De Angelis, 2015, p. 77). En el debate acerca de la continuidad o agotamiento del modelo de desarrollo, se evidenció la existencia de factores estructurales que trababan el desarrollo de las fuerzas productivas como ser: el carácter acotado de la reindustrialización experimentada durante el período debido a la ausencia de un cambio estructural en el perfil de especialización, la gravitación del capital extranjero en las cuentas externas (fundamentalmente vía remisión de utilidades) y la fuga de capitales propiciada por los grupos económicos locales (Schorr y Wainer, 2014 como se citó en Sabbatella, 2018).

Dado este panorama, las importaciones en tanto medida para evitar la interrupción del suministro (meta necesaria para el crecimiento económico), no podían ser sostenidas económicamente, siendo necesario emprender acciones urgentes sobre la oferta de los recursos energéticos (Nercesian *et al.*, 2022, p. 37). Hacia 2012, ante el agotamiento de los márgenes fiscales, cambiarios y de capacidad sectoriales, que produjeron como resultado la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y a nivel sectorial en la energía, inició un período de mayor intervencionismo en los mercados y una mayor presencia directa del Estado (Visintini *et al.*, 2019, 5), quedando claro el giro y reinterpretación del problema energético.

4.2.2.1 El rol del sector privado en el problema

En este escenario, en que la naturaleza del problema energético sumó un cariz económico, cobró peso la visión del gobierno sobre la responsabilidad del sector privado. Como se observó en el capítulo dos, ya desde el inicio del período de estudio, el sector empresarial privado fue considerado como responsable de la problemática energética desde al menos 1998, en el marco de las políticas neoliberales de la última década del siglo XX. No obstante, es pertinente preguntarse, ¿qué rasgos presentaba dicho sector para ser objeto de crítica por parte del gobierno?

Hacia el inicio del recorte temporal, fruto de las reformas de los '90, el sector empresarial privado-extranjero cumplía un rol esencial en el rubro energético: las empresas extranjeras controlaban cerca del 88% de la producción y del 91% de las reservas de petróleo, y alrededor del 70% de la producción y de las reservas de gas del país (Campodónico, 2004, p. 26). Específicamente, dicho rol era ejercido por un oligopolio de empresas petroleras, lo que conformaba un mercado de competencia imperfecta, tanto en el área del *upstream* como del *downstream* (Kozulj, 2005, p. 15). La crisis del año 2001 condujo al Estado a tomar medidas que incluyeron al sector energético y que se tradujeron en una captura de la renta hidrocarburífera y en el desacople de los precios locales respecto a los internacionales. Frente a ello, el oligopolio energético profundizó la estrategia de subexploración iniciada en la década anterior (baja inversión de riesgo). Se advierte que entre 2002 y 2011 el promedio de pozos terminados de exploración se redujo a 48 por año (una retracción del 60% comparado con el promedio de la década de 1980), mientras que expandieron

notablemente los de extracción al arribar a una media anual de 1.038 (53% superior al período previo a las reformas), lo que aceleró la sobreexplotación de las áreas en producción y agudizó aún más la caída de la productividad y, consecuentemente, los flujos de extracción desde el respectivo *peak*¹³⁷ (Serrani y Barrera, 2018, p. 129). Este marcado descenso de la extracción hidrocarburífera, particularmente de gas natural, como se vio, no solo generó que el gobierno tomara medidas de restricción de la oferta energética argentina a socios internacionales, sino que originó un notable incremento de las importaciones gaseosas, alcanzando un coeficiente de importación del 29% en 2014, para garantizar el abastecimiento interno. Debido a que desde la privatización de YPF no se amplió la capacidad instalada de las refinerías, las importaciones de petróleo no crecieron (manteniendo un coeficiente menor a 4%) pero sí las de los principales combustibles derivados como gasoil y fueloil, que al tener precios mayores que los del crudo, a partir de 2011 terminaron generando severos inconvenientes sobre la balanza de pagos (Serrani, 2018, p. 129). Ahora bien, específicamente, dentro del oligopolio, cabe decir que la trasnacional española Repsol YPF ocupó un lugar importante y, a los fines de la tesis, en relación con el problema energético.

Respecto al principal factor operante de la crisis de restricción, su participación en el mercado mayorista de gas natural era relevante en el eslabón de la producción-comercialización (*upstream* y *downstream*). Tras la compra de las acciones de YPF SA y de Astra¹³⁸, Repsol controló alrededor del 50% de las reservas comprobadas de gas natural y alrededor del 60% de la comercialización mayorista de ese combustible. En el ámbito de la producción, tuvo control sobre una porción mayor al 35%, teniendo en cuenta que los cinco operadores principales daban cuenta de alrededor del 75% de la misma. De esta manera, la estructura de oferta en el mercado mayorista del gas natural la convirtió en una empresa líder con capacidad para fijar los precios en boca de pozo (Federico y Ottone, 2007, p. 22). En el conocido como Informe Mosconi, documento que recopiló los resultados de la investigación llevada a cabo desde el 16 de abril de 2012 hasta el 1 de junio de 2012 por parte del equipo que —como se verá— intervino Repsol YPF, el gobierno explicitó su lectura sobre el desempeño de la empresa habida

¹³⁷ Es la máxima producción de petróleo que se puede alcanzar en un pozo para luego iniciar el declive de producción.

¹³⁸ En el contexto de privatización de YPF, Repsol también adquirió Astra Compañía Argentina de Petróleo y, más adelante, a través de Astra, adquirió el 45,0% de Pluspetrol Energy (Campodónico, 2004, p. 15).

cuenta del mencionado liderazgo, a la cual se la acusó de un comportamiento empresarial “predatorio”¹³⁹ con inicio en 1999 (Bonney, 2016, p. 47; JGM, 2012a, pp. 18-19). Además, se la culpó de ser responsable ante la ascendente necesidad de importar combustibles ya que fue la causa del 54% de la caída de la producción de petróleo y del 97% de la caída de la producción de gas¹⁴⁰ (JGM, 2012a, p. 19). El argumento de las autoridades gubernamentales consistió en afirmar que mientras numerosas empresas privadas, tanto extranjeras como nacionales, expandieron sus inversiones, y con ello su producción, se verificó una disminución progresiva de la relevancia local de Repsol YPF en la producción de hidrocarburos. En el año 1997, YPF representaba el 42% de la producción petrolera y el 35% de la gasífera en el país, participación que se redujo en el 2011 al 34% y 23% respectivamente. Para el gobierno, dicha evolución puso en evidencia la inexistencia de una problemática que afectara al conjunto del sector pues aquellas que invirtieron lograron expandir su producción (p. 21). En estrecha relación, la política de inversiones no solo determinó la caída de la producción de petróleo y gas, sino que condujo también a una significativa caída en las reservas de petróleo en las áreas de concesión de Repsol YPF de un 50% entre 2001 y 2011. Y, se remarcó como paradójico que, “pese a la contracción de los niveles de producción de petróleo y gas y, consecuentemente, la caída en el horizonte de reservas estuvo lejos de afectar negativamente los resultados económicos de la empresa” (p. 24).

“Se debe resaltar que este grupo empresario en su conjunto a nivel mundial distribuyó dividendos por US\$ 13.370 millones en el mismo período, es decir, una suma prácticamente equivalente a lo girado desde la filial argentina. En otras palabras, la expansión del grupo a nivel internacional se basó fundamentalmente en la política depredatoria llevada adelante en

¹³⁹ Según el gobierno la estrategia adoptada se basó en la depredación de los recursos existentes, surgidos tras años de inversión en exploración por parte de la YPF estatal (previo a la década del ‘90), proceso que se tradujo primero en una reducción progresiva en el nivel de reservas, especialmente en el caso del gas, y posteriormente en una contracción persistente en el nivel de producción. Esta tendencia se reforzó aún más a lo largo de los últimos años cuando la empresa maximizó la remisión de utilidades y el endeudamiento externo, en el marco de una creciente especulación financiera como parte de su estrategia global (JGM, 2012a, p. 20).

¹⁴⁰ Es interesante vincular esta acusación con el rol de la empresa en la importación de GNL y de gas boliviano. En este sentido, la agudización de la problemática beneficiaba a Repsol YPF por cuanto intervenía en la importación de los combustibles que buscaban evitar el desabastecimiento interno.

Argentina por Repsol, y la contracara del agudo proceso de desinversión y vaciamiento de la principal firma de nuestro país” (p. 26).

Saliendo del Informe Mosconi, cabe decir que ya en el año 2005 en un documento titulado Estrategia 2005-2009, la propia Repsol YPF había reconocido que Argentina se estaba convirtiendo en un importador neto de crudo y productos. A pesar de ello, allí se indicó que, del volumen de inversiones para el período 2005-2009, se destinaría solo el 9% a actividad de exploración (De Dicco, 2010, p. 61). Con esta lectura, el problema tenía su nueva forma lógica gubernamental y socialmente abordable con los recursos a disposición del gobierno.

4.2.2.2 La expropiación como medida de política exterior

Recapitulando, el año 2011 constituyó un hito en el proceso de reconfiguración del problema energético debido al déficit que el sector energético tuvo por primera vez en 17 años, coincidente con otros datos que reflejaron la agudización del problema: quinto año consecutivo de saldo comercial negativo de gas natural, que en 2011 creció negativamente en un 62% respecto del año anterior, tercer año consecutivo de saldo comercial negativo en gas de redes, que en 2011 se expandió negativamente 209% respecto del año anterior (González Chmielewski, 2021, p. 22), entre otros. De la entrevista realizada a Juan José Carbajales, puede extraerse otro hito relacionado con la empresa líder del sector: a fines de 2011 el Grupo Petersen adquirió el 10% restante de las acciones del Grupo Repsol YPF mencionadas líneas arriba, en un contexto en que los indicadores energéticos pese a la “argentinización” de la compañía no presentaban buen desempeño. Cabe decir que el Grupo Petersen no poseía experiencia en el área de los hidrocarburos y se incorporó a la compañía sin aportar fondos ya que la adquisición de las acciones fue vía endeudamiento¹⁴¹, profundizando la estrategia de Repsol YPF enfocada en la monetización de los recursos y la extranjerización de las utilidades (6 de noviembre de 2023).

¹⁴¹ La primera adquisición, recuérdese 14,9% del paquete accionario de Repsol YPF tuvo un valor estipulado de 2235 millones de dólares. Aquí, el Grupo Petersen aportó 100 millones de dólares, asumiendo por el resto una deuda de 1018 millones de dólares con un pool de bancos (*Crédit Suisse, Goldman Sachs, BNP Paribas e Itaú*) y un préstamo del propio vendedor del paquete, por 1017 millones de dólares. La segunda compra (10% del paquete accionario) tuvo un valor de 1400 millones de dólares. En esta segunda operación, el Grupo Petersen se endeudó por el total, repartido en 670 millones de dólares con otro pool de bancos (*Itaú, Standard Bank, Credit Suisse, Santander y Citi*) y 730 millones de dólares con Repsol (Dellatorre, 29 de abril de 2012).

Como se verá, la principal (re)acción del Estado ante el agravamiento del problema energético no solo fue una medida doméstica sobre la oferta sino también una medida de política exterior al dirigirse sobre un actor internacional (empresa transnacional) y tener una meta e implicancias internacionales, con la particularidad de incluir al Congreso argentino en su diseño. En otras palabras, frente a la dificultad de sostener económicamente al problema energético, la política exterior apareció nuevamente como una herramienta para apuntalar esta situación¹⁴².

Cabe decir que la característica de incluir al Congreso Nacional en el diseño de la misma se puede comprender en la respuesta a una pregunta cursada al Jefe de Gabinete de Ministros, tempranamente, en el año 2006: ¿[P]or qué todavía no se expropiaron los activos de Repsol YPF en Argentina, considerando las terribles violaciones a la Ley de Hidrocarburos? La contestación fue la siguiente: “para que una expropiación tenga lugar, debe intervenir el Congreso Nacional, dictando una Ley y estableciendo el pago de una indemnización al expropiado. Ello conforme a lo establecido en el Artículo 17 de la Constitución Nacional, que dice que ‘(...) [L]a expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (...)’” (JGM, 2006a, p. 567). En efecto, parafraseando a Lasagna, esta acción de política exterior se diferenció en cuanto a su legitimidad representativa de la batería de medidas de política exterior mencionadas en esta tesis ya que no fue obra exclusiva del gobierno y la burocracia, sino que sufrió control democrático al incluir a otro poder del Estado, este es, el legislativo (1995, p. 390).

Concretamente, es así como, en el año 2012, tras diversas medidas de los gobiernos kirchneristas que buscaron incrementar la producción de petróleo y gas natural y mejorar la situación de la balanza comercial energética (Bravo, 2015, p. 21) pero que resultaron infructuosas¹⁴³, el gobierno decidió expropiar las acciones de la empresa líder en el mercado hidrocarburiífero argentino: Repsol YPF. Siguiendo a

¹⁴² En este punto, es oportuno enmarcar la medida —analizada seguidamente— en el debate acerca de la continuidad o agotamiento del modelo de desarrollo propuesto por los gobiernos kirchneristas. Como se sostuvo, hacia el año 2008 la estrategia en clave neodesarrollista presentó signos de un paulatino desgaste. En este sentido, la medida en cuestión puede citarse como una acción que, siguiendo lo expresado por Fernández Alonso, buscó dar continuidad al modelo pese a las contradicciones que lo envolvían (2014, como se citó en Busso, 2016e, p. 139). En otras palabras, fue una medida que buscó alterar uno de los factores estructurales que impedían el desarrollo de las fuerzas productivas.

¹⁴³ Por ejemplo, los programas de precios de Gas Plus y Petróleo Plus que tuvieron un importante costo fiscal, sólo pudieron mitigar la caída de la producción de petróleo y gas natural del período 2003 a 2015 (Visintini *et al.*, 2019, p. 24).

Sabbatella, la radicalidad de esta media se contempla si se tiene presente que, a pesar del cambio de orientación de la política económica a partir de 2003, tendiente a la reindustrialización y a la expansión del mercado interno, los pilares del dispositivo sectorial energético heredado no fueron alterados hasta el momento (año 2012) en que su inadecuación en términos de inversión y producción se presentó como una amenaza para el esquema macroeconómico (2018). Esta situación que implica un tardío cambio estructural se enmarca en las apreciaciones ya citadas de Sader acerca de las dificultades que encontraron los gobiernos del giro a la izquierda para conformar un modelo alternativo a la estrategia neoliberal. A lo largo de los años, el consenso conservador mantuvo el predominio del libre mercado en el mundo y se dio una convivencia del gobierno con el poder privado de la gran burguesía quien, si bien no dispuso de apoyo interno, contó con aliados internacionales importantes. Ello, sin perder de vista que el gobierno constituyó un conjunto híbrido de fuerzas que negó en determinados grados al neoliberalismo, pero no logró conformar un nuevo modelo (2009, pp. 72-74). Respecto al tema en cuestión, otro factor que puede añadirse es que los gobiernos de la marea rosa en su posición menos radical, en líneas generales, respetaron el orden jurídico emanado de las nuevas estructuras económicas surgidas de las privatizaciones y concesiones de servicios públicos. En efecto, en las áreas más estratégicas el mercado siguió hegemónico en términos de propiedad y definición de las políticas sectoriales (2009, p. 13).

Ahora bien, esta situación se alteró con la medida que recibió el N° 26741 como Ley nacional¹⁴⁴ y que, a la vez, cristalizó los aspectos que hacia 2012 revestía el problema energético. En cuanto a la i) faceta física (cuestión de la restricción), se “declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos”, disponiendo la expropiación del 51% de las acciones de YPF SA pertenecientes a Repsol¹⁴⁵ (art 1; art. 7). A su vez, dicha faceta se vinculó con una

¹⁴⁴ La ley se aprobó con una nueva relación de fuerzas favorable al FPV tras el resultado de la elección presidencial de octubre de 2011 donde Cristina Kirchner se impuso con el 54% de los votos, seguida muy de lejos por el Frente Amplio Progresista encabezado por Hermes Binner que obtuvo el 16% de los votos, lo cual implicó un escenario de elevada legitimación social que favoreció también la adopción de medidas estructurales de estas características (Rodríguez, 2015, p. 143). La misma fue aprobada a fines de abril por el Senado, y el 3 de mayo por la Cámara de Diputados, siendo promulgada al día siguiente. Su reglamentación se dio por el Decreto N° 1277 del 25 de julio de 2012 y complementada por el Decreto N° 929 del 11 de julio de 2013.

¹⁴⁵ El artículo N° 7 de la Ley en cuestión expresó: “(...) declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de YPF Sociedad Anónima representado

preocupación largamente sostenida por el gobierno: el efecto de la restricción energética sobre el programa económico. La declaración mencionada sobre el autoabastecimiento de hidrocarburos se realizó a los fines de garantizar el desarrollo económico (art. 1).

En cuanto a la ii) faceta económica, se divisó en el artículo N° 3, el cual recabó una nueva necesidad: “obtener saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos, garantizando la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras”¹⁴⁶. Inclusive, medidas posteriores reforzaron el cariz económico del problema como ser el Decreto N° 929 de julio de 2013 que dispuso la creación de un régimen de promoción de inversión para la explotación de los hidrocarburos. Dentro de los objetivos identificó la necesidad del logro del autoabastecimiento hidrocarburífero para garantizar el desarrollo económico, el incremento de las inversiones y la integración del capital nacional con el extranjero para las fases de exploración y explotación de yacimientos convencionales y no convencionales. En la misma línea tuvo lugar la sanción de la Ley N° 27007 de octubre de 2014 que facilitó la explotación de los recursos hidrocarburíferos no convencionales y la posibilidad del ingreso masivo de empresas extranjeras (Bravo, 2015, p. 9).

Volviendo a la ley de expropiación, además se explicitaron los rasgos de la estrategia pública general y sectorial. Ello se evidenció en el objetivo de: i) promover el empleo de los hidrocarburos y sus derivados como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones (art. 1) y ii) promover la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos

por igual porcentaje de las acciones Clase D de dicha empresa, pertenecientes a Repsol YPF SA, sus controlantes o controladas, en forma directa o indirecta. Asimismo, declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de Repsol YPF GAS SA representado por el sesenta por ciento (60%) de las acciones Clase A de dicha empresa, pertenecientes a Repsol Butano SA, sus controlantes o controladas”.

¹⁴⁶ Es interesante notar que la ley no significó la nacionalización del sector de los hidrocarburos en su conjunto, ni respondió a una estrategia global de redefinir la relación del Estado con inversionistas extranjeros (Bonneyoy, 2016, p. 41). Pérez Roig expresa que ello se evidenció en la continuidad de YPF como SA, la preservación de los intereses de los accionistas “generando valor para ellos” y, en menor medida, la promoción de asociaciones con otras empresas –que pueden ser públicas, pero también “privadas o mixtas, nacionales o extranjeras” (2016, p. 26). En esta misma línea sostiene que el sentido “estratégico” de los recursos naturales hidrocarburíferos quedó enfrentado con el criterio mercantil de obtener saldos de los hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos.

con alto valor agregado (art. 3). Asimismo, las primeras páginas del Informe Mosconi lo corroboraron:

“[P]ara garantizar la continuidad en el largo plazo del acelerado crecimiento económico con perfil industrial, que se verificó desde el año 2003, es necesario asegurar la disponibilidad de aquellos recursos que resultan estratégicos para sostener la expansión de la producción en condiciones económicamente razonables y previsibles en el tiempo. Los hidrocarburos, particularmente el petróleo y el gas, se encuentran indudablemente entre los recursos imprescindibles para el desarrollo” (JGM, 2012a, p13).

Estas menciones son importantes en la confirmación de la hipótesis y, en particular de la segunda hipótesis operativa ya que conectan no solo al abastecimiento energético con el programa económico en clave neodesarrollista, sino también con la idea de sostener económicamente dicho abastecimiento.

Ahora bien, en cuanto a las implicancias internacionales de esta medida cabe decir que se pueden organizar en dos planos principales. Por un lado, el interestatal con España como interlocutor de Argentina y sede central del grupo Repsol YPF y, por otro, el trasnacional, con la empresa Repsol propiamente dicha.

En ambos casos, con anterioridad a la medida de expropiación, pueden rastrearse tensiones en la dimensión político-diplomática de la política exterior. Por ejemplo, a fines de diciembre de 2011 la Casa Rosada advirtió a Repsol YPF sobre la insuficiencia de las inversiones para aumentar la producción (*Business Association of Latin American Studies* –BALAS, s/f, p. 25) y en febrero de 2012 revocó un acuerdo de distribución de dividendos e intentó fijar una política distinta de inversiones respecto a la empresa, a lo que le siguió la retirada de concesiones petrolíferas por determinadas provincias argentinas que condujeron a la devaluación de las acciones de la trasnacional en un 40% (Nueva Tribuna, 13 de abril de 2012). Días antes de la difusión pública por parte del gobierno argentino del proyecto de expropiación, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación José Manuel García-Margallo admitió tener conocimiento de la existencia de un proyecto de ley que permitiría al gobierno argentino tomar el control de la petrolera. En esa instancia, se convocó al embajador argentino en España, Carlos Bettini a quien se le hizo saber que:

“[C]ualquier agresión violando el principio de seguridad jurídica a Repsol será considerado como una agresión por parte del Gobierno español, que tomará las acciones que considere oportunas y pedirá el apoyo que considere necesario a sus socios y aliados”. Por su parte, la vicepresidenta del gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, en esa instancia expresó que el Gobierno español defenderá “con todos los instrumentos a su alcance” los “intereses generales” de España en Argentina en caso de que el Ejecutivo de Cristina Fernández de Kirchner intervenga YPF, filial de Repsol. Cabe poner de relieve que, como ocurrirá una vez concretada la decisión, la postura de España se amplificó a través del respaldo de otros actores internacionales. A modo ilustrativo, el portavoz de la Comisión Europea, Olivier Bailly, expresó: “[E]speramos que el Gobierno argentino asegurará el cumplimiento de sus compromisos internacionales en el trato y la protección de las inversiones extranjeras en su suelo. Y, por supuesto, estamos del lado de España en este asunto” (Nueva Tribuna, 13 de abril de 2012). Asimismo, encontró réplica en el Parlamento Europeo que instó a la Comisión y al Consejo de la Unión Europea a evaluar la posible suspensión parcial de Argentina del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) del bloque (Rodríguez, 2015, p. 149).

4.2.2.3 Impactos en el plano interestatal y trasnacional

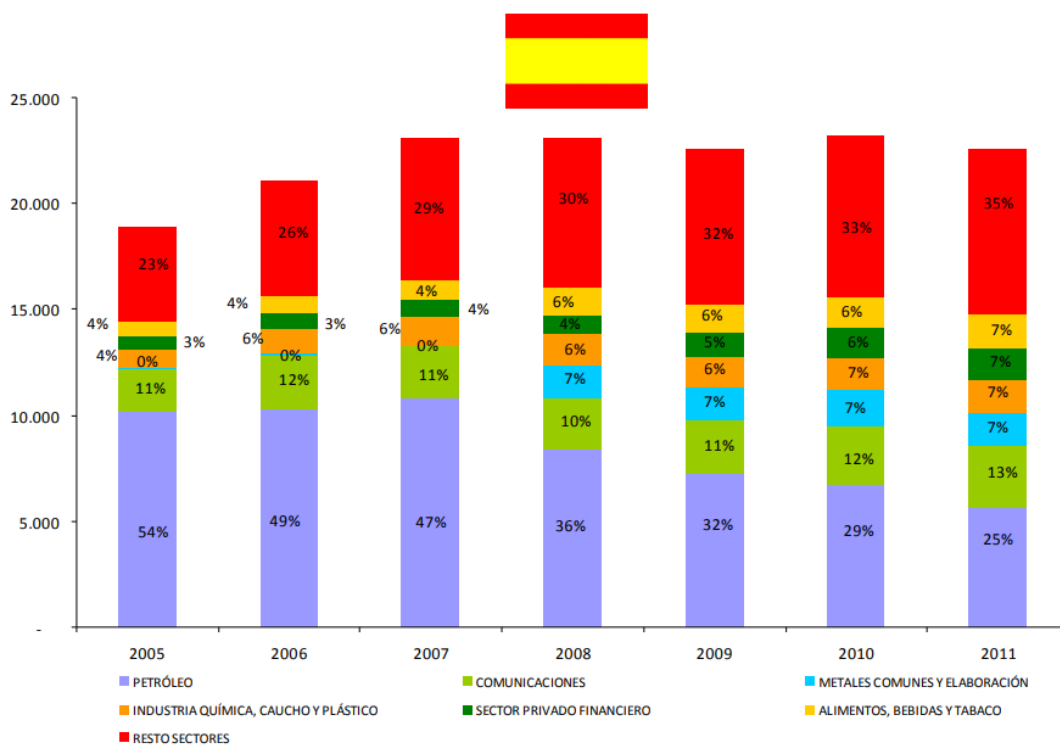
Hacia finales de 2011, en España se había conformado un nuevo gobierno encabezado por Mariano Rajoy Brey (2011-2016) del Partido Popular, en el contexto de una profunda crisis económica en el marco de la llamada “crisis de la zona euro”, que incluyó la aplicación de medidas de austeridad y una importante caída de la popularidad del gobierno dado el efecto social de éstas.

En relación con Argentina, como es conocido, el vínculo bilateral ha sido históricamente cercano, siendo Madrid un socio destacado de Buenos Aires. En 2011, la balanza comercial arrojó un saldo a favor de Argentina en torno a los 1.644,83 millones de dólares, ubicándose España como quinto destino de las exportaciones argentinas (INDEC, 2012; 2023c). En ese mismo año, España fue el principal inversor extranjero en términos de stock en Argentina, seguido por Estados Unidos. El sector petrolífero representó el 25% en el total de las inversiones externas directas (IED) españolas (BCRA, 2012, p. 6). En este rubro, que es el que compete a la tesis, el

Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) firmado entre ambos países en los años '90 era el marco normativo de referencia.

Gráfico 30. Stock de IED de España – Principales sectores

(en millones de US\$ y % de participación sobre la IED total del país)



Fuente: BCRA, 2012, p. 7.

Anunciado el ingreso del proyecto de ley de expropiación al Congreso, la tensión político-diplomática se elevó en el plano interestatal: el gobierno español, en línea con la postura del grupo Repsol, consideró la expropiación como una medida hostil, discriminatoria y un ataque a la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras. El carácter discriminatorio fue justificado por La Moncloa en tanto “se anuncia una ley de nacionalización del sector, pero solo se adoptan medidas en relación con una empresa” (La Moncloa, 2012 como fue citado en Bonnefoy, 2016, p. 50). Por su parte, el ministro García Margallo afirmó:

“[E]sta medida es extraordinariamente lesiva para el pueblo argentino. Esta arbitraria decisión quiebra el clima de confianza necesario para traer los

ahorros y las inversiones que Argentina necesita para crecer y salir de la situación en la que se encuentra. Una pésima decisión para España, una pésima decisión para Argentina y una malísima noticia para la seguridad jurídica que debe regir entre los países amigos y aliados” (p. 51).

Como ya se notó, la tensión en este plano se potenció, además, porque la diplomacia española cosechó apoyos de estados y organismos internacionales. El gobierno de Estados Unidos, en palabras del vocero del Departamento de Estado, Mark Toner, alertó sobre los efectos negativos en la economía y en el clima de inversión en Argentina. Los europeos, aunque no unánimes, condenaron la decisión argentina y exigieron un pago justo por la expropiación. El Reino Unido anunció que apoyaría a España y a la Unión Europea (UE) para asegurar que las autoridades argentinas mantengan sus compromisos y obligaciones internacionales, según las palabras del ministro de Relaciones Exteriores británico, William Hague. La Comisión Europea, en palabras de Pía Ahrenkilde, expresó que la expropiación “puede dañar seriamente el clima de negocios en Argentina y crea inseguridad jurídica no solamente para la empresa española Repsol, sino también para otras compañías de la UE” (Bonney, 2016, pp. 49-50). También el FMI advirtió al gobierno argentino sobre el deterioro en el clima de inversión causado por la expropiación, perjudicando la inversión y el crecimiento. El secretario general de la OCDE, José Ángel Gurría se refirió a la medida resaltando el impacto negativo respecto a los inversionistas y la imagen del país (Última Hora, 19 de abril de 2012). El Banco Mundial también se sumó a través de su presidente, Robert Zoellick, quien calificó a la ley como “un error” (Expansión, 19 de abril de 2012). Por último, es interesante mencionar la posición de México cuyo presidente, Felipe Calderón, consideró “muy lamentable” la medida tomada por Argentina y fue consultado por el gobierno de España para que, en su calidad como presidente *pro tempore* del G20, intercediera para evitar la expropiación (BBC, 17 de abril de 2012).

Argentina, por su parte, cosechó su principal apoyo en dos de los países del giro a la izquierda en su versión más radical: Venezuela y Ecuador, a los que se sumó Cuba. Caracas rechazó las amenazas o intentos de intimidación a Argentina provenientes de Europa e hizo un llamado a que las naciones del continente acompañen a Buenos Aires

en el ejercicio de sus derechos soberanos (El Espectador, 17 de abril de 2012). El gobierno ecuatoriano manifestó su disposición para unir a los gobiernos sudamericanos en caso de que la Unión Europea adoptara represalias contra Argentina respecto a la expropiación de YPF (Cooperativa.cl, 28 de abril de 2012) y, La Habana, reiteró su solidaridad con Argentina afirmando el derecho de ejercer la soberanía sobre los recursos naturales (Reuters, 20 de abril de 2012).

Por su parte, la secretaria general de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), María Emma Mejía, expresó su respeto a la decisión argentina, calificándola como un asunto interno (Página 12, 25 de abril de 2012). La Declaración de Paramaribo de la UNASUR de 2013 expresó su apoyo a Argentina (y a Ecuador) ante la campaña de desprestigio llevada adelante por determinados grupos y empresas transnacionales extrarregionales (UNASUR, 2013). El Parlamento Andino, aunque no explicitó un respaldo a la decisión argentina, objetó el pedido del Parlamento Europeo para que la Comisión Europea adopte sanciones en contra de Argentina (América Economía, 28 de abril de 2012).

Respecto al MERCOSUR, cabe decir que España amenazó a los países del bloque con forzar una demora en las negociaciones interregionales en caso de que Argentina no aceptara los términos de Repsol al mismo tiempo que presionó con la posibilidad de adelantar el fin de las ventajas arancelarias previsto para 2014 (Grupo de Estudios Económicos Nacionales y Populares, 2013 como se citó en Rodríguez, 2015, p. 149). Ante la posibilidad de excluir a Buenos Aires en las negociaciones por un acuerdo entre MERCOSUR y la Unión Europea, el canciller uruguayo, Luis Almagro, descartó dicho requerimiento español (Página 12, 25 de abril de 2012). A las palabras del canciller, se añadieron las expresiones del presidente, José Mujica: “nuestra solidaridad en las verdes y en las maduras. No nos gusta la prepo [la prepotencia] de Europa rica” (...) “El error de la Argentina fue haber vendido YPF en 1992. Pero es un error viejo. Si lo arregla o no, es problema del pueblo argentino” (El Cronista, 17 de abril de 2012). La postura de Brasil consideró el derecho argentino a tomar decisiones soberanas, pero no se debe soslayar en dicho acompañamiento la presencia de intereses de su petrolera de bandera PETROBRAS en el territorio de Argentina. Similar situación en cuanto a intereses se dio con Chile y su petrolera estatal ENAP con inversiones de exploración y explotación en asociación con Repsol-YPF (El Cronista, 17 de abril de 2012).

Llamativamente, Bolivia, quien tomó una medida equivalente en mayo de 2012 al expropiar una filial de la empresa española Red Eléctrica de España (REE), ocupó una posición de ejemplaridad ante los ojos del gobierno español porque en su consideración siguió una fórmula adecuada para resolver el contencioso (La Nación, 3 de mayo de 2012).

En la entrevista realizada a Julián Bilmes, identifica una cuestión relacionada con los apoyos internacionales “indirectamente” cosechados por Argentina provenientes de la trama geopolítica en la que se insertó la expropiación. Dado que la formación Vaca Muerta aparecía como un activo de relevancia estratégica para los grandes actores globales, Bilmes sostiene que el involucramiento de dichos actores fue la gran apuesta del gobierno y uno de los grandes motivos subyacentes a la renacionalización¹⁴⁷. En este sentido, por ejemplo, existe la hipótesis de que Estados Unidos habría habilitado la expropiación de la petrolera para disminuir las posibilidades de que las petroleras chinas se hicieran con la empresa y accedieran al control de una formación “de clase mundial” en hidrocarburos no convencionales (Slovinsky, 2014 como se citó en Bilmes, 2022, p. 234). En ese sentido puede entenderse el seguidamente mencionado acuerdo YPF-Chevron.

Ahora bien, concretamente, más allá de las expresiones, la Comisión Europea se reconoció impotente ante la inexistencia de mecanismos jurídicos para presionar a Argentina con el fin de que cumpla sus compromisos en relación con las inversiones de empresas de países comunitarios¹⁴⁸. En este sentido, recién más de un año después de la expropiación, en octubre de 2013, se observó una medida de retaliación concreta cuando el bloque decidió imponer aranceles a las importaciones de biodiesel argentino, aludiendo a prácticas de *dumping* por parte de Argentina, impactando en la dimensión económica-comercial. En este punto, es interesante comentar que España por su cuenta tomó en el contexto del debate parlamentario de la ley de

¹⁴⁷ Entrevista realizada por el autor a Julián Bilmes el 16 de noviembre de 2023.

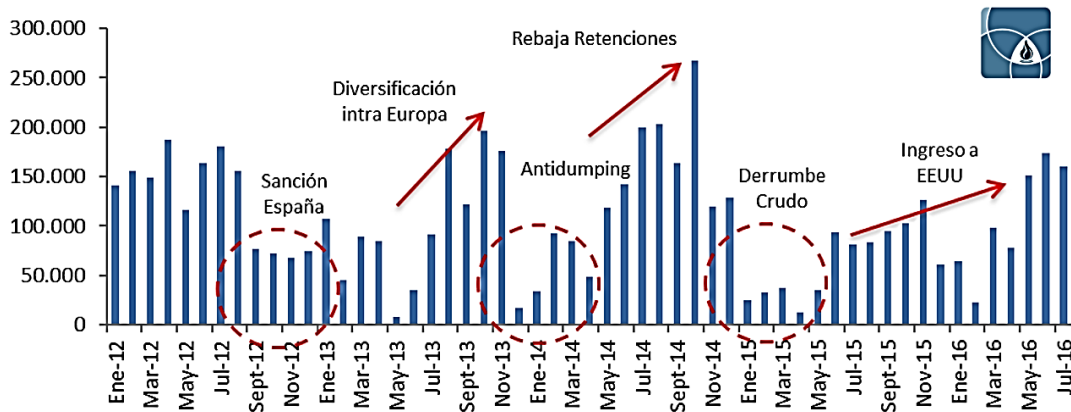
¹⁴⁸ Si bien en 1991 se firmó un acuerdo marco de comercio y cooperación económica entre la Comunidad Económica Europea y Argentina, el mismo no otorga a la UE la posibilidad de emprender acciones contra Buenos Aires en asuntos comerciales o relacionados con las inversiones. Asimismo, la Organización Mundial del Comercio no cubre asuntos de protección de las inversiones y no existen compromisos en ese organismo multilateral con Argentina, por lo que la Unión no tiene posibilidad de reaccionar sobre esa base. Por último, aunque con el Tratado de Lisboa (2009) la Comisión Europea adquirió competencias sobre las inversiones comunitarias en países terceros, no aplican al conflicto en cuestión (Nueva Tribuna, 16 de abril de 2012).

expropiación, una medida que privilegió la compra de biodiesel proveniente de países de la UE perjudicando las compras a Argentina, productor de aproximadamente la mitad del biodiésel consumido por España. Su efecto redujo el saldo de exportaciones argentino por un valor cercano a los 900 millones de dólares anuales (Rodríguez, 2015, p. 148). Argentina expresó su preocupación y protestó formalmente ante el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio respecto a la Orden Ministerial IET/822/2012 del 20 de abril de 2012 que anuló las ventajas resultantes del GATT de 1994 al prohibir el uso de biodiesel no producido en la UE, lo cual discriminaba injustificadamente el biodiesel extracomunitario, distorsionando la producción y el comercio internacional del recurso (JGM, 2012b, p. 1225)¹⁴⁹. No obstante, la medida fue suspendida seis meses más tarde debido a su alto costo de implementación para Madrid en el marco de la crisis económica¹⁵⁰. En octubre de 2013, nuevamente el Ministerio de Industria español excluyó a los productores argentinos de biodiesel de la lista de proveedores autorizados a vender el combustible (Agrofy, 12 de noviembre de 2013). Cabe decir que dicha acción se produjo mientras el proceso de arbitraje en el CIADI —mencionado seguidamente— ya estaba en marcha. En ambos casos, la dimensión económica-comercial del vínculo se vio afectada como se observa en el gráfico siguiente.

¹⁴⁹ No es menor reconocer que Argentina era el principal productor mundial de biodiesel, elaborado a base de aceite de soja.

¹⁵⁰ En este contexto, en septiembre de 2012 la agencia de calificación crediticia *Moody's* rebajó de estable a negativa la perspectiva del rating de Argentina debido a aspectos como la expropiación a Repsol del 51% de YPF, tras la revisión anunciada en el mes de abril (El Confidencial, 18 de septiembre de 2012)

Gráfico 31. Exportaciones argentinas de biodiesel en toneladas



Fuente: Observatorio Económico y Social, 2016.

Haciendo foco en las relaciones de Argentina con el grupo trasnacional Repsol, destinatario de la ley de expropiación, cabe caracterizar la tesis sostenida por parte de este último actor internacional. En total correspondencia con el gobierno español, Repsol consideró a la Ley N° 26741 como “absolutamente ilegítima e injustificable”, sancionada en el marco de una campaña de hostigamiento y coacciones con el fin de que el precio de la petrolera se desplomara con vistas a nacionalizarla a precio de saldo. En su argumento, se destacó un acuerdo elaborado y aprobado por el propio gobierno argentino durante la privatización de YPF, que no fue considerado por la coalición del FPV, el cual indicaba que, en caso de retomar el Estado el control de la empresa debía formalizar una oferta pública de adquisición a todos los accionistas de YPF y no solo a Repsol¹⁵¹ (Repsol, 2012). Por otro lado, se estableció una relación entre la medida y el “descubrimiento” —a fines de 2011— de Vaca Muerta¹⁵², en la provincia de Neuquén, aludiendo a que dicho descubrimiento obró como verdadera causa de la expropiación.

Como era de esperarse, el presidente de la compañía, Antonio Brufau, anunció que demandaría a Argentina ante el CIADI para reclamar una indemnización de unos 10,5 mil millones de dólares por el valor de las acciones expropiadas y por los daños

¹⁵¹ Esta exigencia de formalizar una oferta pública de adquisición a todos los accionistas de YPF presente en el Contrato o Estatuto de YPF es el principal argumento de los demandantes en el juicio contra Argentina que se tramita en Nueva York por la expropiación de la petrolera. Véase nota al pie 154.

¹⁵² Vaca Muerta es la principal formación de hidrocarburos no convencionales de Argentina, posicionándose como el segundo en el mundo en cuanto a gas no convencional y el cuarto en cuanto a petróleo no convencional (*US Energy Information Administration —EIA, 2015*).

causados. Respecto al monto, Repsol rebatió la postura del gobierno de descontar de la indemnización los impactos ambientales causados por la petrolera debido a que la compañía estuvo sujeta a estrecha supervisión en la materia y brindó información exhaustiva que contó con la aprobación de las autoridades argentinas (Repsol, 2012). Finalmente, tildó al Tribunal de Tasaciones mencionado en la ley —en tanto actor que realizaría la valoración de los bienes sujetos a expropiación— como un órgano administrativo antes que judicial, carente de independencia y con inadecuación técnica para determinar el valor de mercado de una empresa de una complejidad y tamaños tan extraordinarios como YPF.

En ese escenario, así como otras empresas de capitales españoles en Argentina exigieron al gobierno español que defendiera sus intereses en pos de evitar nuevas ofensivas expropiatorias (BALAS, s/f, p. 48), otras como la empresa alemana Wintershall, del rubro del petróleo y gas, consideraron que no existían indicios de que Argentina tuviera planes de tomar el control de otras compañías (Ámbito Financiero, 21 de mayo 2012).

Respecto a la demanda ante el CIADI, doce días después de la aprobación de la ley de expropiación, Repsol presentó ante el organismo una declaración de controversia con Argentina y se abrió un período de seis meses de negociaciones, tal como lo estipulaba el APPRI entre España y Argentina. De este modo, el procedimiento de arbitraje propiamente dicho inició en diciembre de 2012, alcanzado dicho plazo, sosteniéndose la violación por parte de Argentina del APPRI de 1991 con España (Bonney, 2016, p. 52).

Asimismo, la judicialización del conflicto incluyó acciones legales por parte de Repsol contra otras petroleras, cuyos acuerdos entre éstas e YPF consolidaron la tesis de Repsol que asoció la expropiación con el descubrimiento de Vaca Muerta. En septiembre de 2012, YPF y la transnacional estadounidense Chevron firmaron un memorándum de entendimiento buscando explorar oportunidades de desarrollo de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (YPF, 2012), mientras estaba el plazo abierto de negociaciones en el marco del CIADI. Ferrante y Giuliani sostuvieron que la urgencia del acuerdo estuvo dada en la necesidad de expandir la extracción de los hidrocarburos no convencionales en función de la importancia de sostener el

crecimiento económico y sustituir las importaciones de energía por petróleo y gas extraídos en el país (2014, p. 53). Este argumento está en línea con el carácter físico del problema energético (restricción de la oferta hidrocarburífera convencional) y a la vez, la faceta económica, analizada en el presente capítulo: la insostenibilidad económica de importar los recursos energéticos necesarios.

Otro hecho similar ocurrió con Bidas, propiedad en un 50% de la compañía petrolera *China National Offshore Oil Corporation* aunque, sin dudas, la relación triangular con la petrolera estatal mexicana Pemex revistió una importancia significativa. Pemex buscó acercar posiciones con YPF para introducirse en el negocio de Vaca Muerta con la notable diferencia de ser la segunda accionista de Repsol (9,4%). Esto puso a México en una incómoda posición ya que Pemex no podía suscribir contratos con YPF mientras Repsol mantuviera un litigio internacional pendiente con la empresa argentina. Esta situación llevó a Pemex a cuestionar la gestión de la directiva de Repsol, presionar por un acuerdo con YPF y tomar medidas. Así, en noviembre de 2013, Pemex congeló acuerdos para construir 14 barcos en astilleros de Galicia y amenazó con retirar sus inversiones de Repsol (Bonney, 2016, p. 65)¹⁵³.

Finalmente, en una reunión promocionada por directivos de la petrolera mexicana en Buenos Aires, el 25 de noviembre de 2013 el gobierno de Argentina y ejecutivos de Repsol alcanzaron un principio de acuerdo sobre las compensaciones por la expropiación. El “Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación” fue aprobado por el Consejo de Administración de Repsol en febrero de 2014 y consistió en una indemnización de 5 mil millones de dólares en bonos y garantías para su pago efectivo, a completarse con tope en el año 2033. El acuerdo también estableció el desistimiento recíproco de las acciones judiciales y arbitrales interpuestas y la renuncia a nuevas reclamaciones. Tras ello, se suspendió el procedimiento en el CIADI siendo, en mayo de 2014, terminado definitivamente por acuerdo entre las partes. En marzo de 2014 la Junta General de Accionistas de Repsol aprobó el mencionado acuerdo, mientras que el Congreso argentino hizo lo propio en abril del mismo año. En mayo, Repsol se desprendió del resto de las acciones que habían quedado en su

¹⁵³ La judicialización de la expropiación no se agota en los casos mencionados. Al respecto, véase: Luis F. Castillo Argañaraz, “La Expropiación de REPSOL - YPF. Una Visión desde el Derecho Nacional e Internacional”, *Universidad del Centro Educativo Latinoamericano*, 2013, pp. 49-64.

poder, pues al momento de la expropiación detentaba el 57% de la compañía (Barneix, 2017, p. 156)¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Recientemente, la jueza estadounidense Loretta Preska del Segundo Distrito Sur de Manhattan falló en contra del Estado argentino en el marco de un litigio relacionado con la expropiación de las acciones del Grupo Repsol YPF del año 2012. El 15 de septiembre de 2023, en lo que fue un dictamen más contra el país en la misma causa, la jueza volvió a avalar la postura de los demandantes quienes consideraron que durante el proceso de expropiación, Argentina incumplió con el citado acuerdo elaborado y aprobado por el gobierno argentino durante la privatización de YPF donde se indicaba que, en caso de retomar el Estado el control de la empresa, debía formalizar una oferta pública de adquisición a todos los accionistas de YPF y no solo a Repsol. Coloquialmente, esta acusación se traduce en un reclamo del resto de los accionistas por no haber sido expropiados. Además, lo llamativo del litigio es que los demandantes son encabezados por el fondo *Burford Capital*, que adquirió el derecho a litigar de las sociedades españolas Petersen Energía Inversora y Petersen Energía. Según su sitio web, el fondo se dedica a financiar litigios, obteniendo sus ganancias de las indemnizaciones. El fallo en cuestión fijó la indemnización exigida a la Argentina en 16.000 millones de dólares.

CONCLUSIONES

Las líneas anteriores se inscribieron en el campo de estudios de la política exterior al tener como unidad de análisis y objeto de investigación a la política exterior argentina. Dentro de este campo, específicamente el abordaje se enfocó en la interacción que tuvo lugar —en el período 2003-2015— entre un condicionante doméstico particular: la problemática energética y la política exterior, en tanto política pública.

La reforma estructural del Estado de los años '90 que también implicó cambios en el sector energético bajo los principios de liberalización y apertura al capital privado y extranjero fue el entorno en que se configuró un proceso esencialmente doméstico que años más tarde impactó en la política exterior. Hacia fines de aquella década, diversos indicadores del sector energético como la producción petrolera, la perforación de pozos exploratorios y de avanzada de petróleo y gas natural, el horizonte de reservas hidrocarburíferas o el volumen de las exportaciones de gas natural evidenciaron un comportamiento preocupante, pero no recibieron atención política y, por tanto, no accedieron a formar parte del elenco de temas de la agenda gubernamental y social. Solamente algunos actores como el sector académico especializado visualizaron dicha situación problemática. Cabe recordar que en esos años el país estaba envuelto en una profunda crisis social, política y económica que capturó las preocupaciones de la clase política y de la sociedad en su conjunto. Recién, con la llegada de Eduardo Duhalde como presidente interino a la Casa Rosada en el año 2002, comenzó a desandarse el camino transitado en la década anterior inspirado en el neoliberalismo. Se ensayó una nueva estrategia de desarrollo que se alejó de la ortodoxia de los '90 y se posicionó próxima a la postura neodesarrollista en boga aquellos años. En efecto, allí por primera vez se registró un hito que explicitó el cambio de postura del gobierno frente a lo que hasta entonces era una situación desatendida: se declaró la emergencia en el abastecimiento de los hidrocarburos a través del Decreto N° 867 del año 2002. De este modo, se hizo patente la restricción de ciertos recursos energéticos tales como el gasoil y su repercusión en las actividades cotidianas de la sociedad. Con el triunfo electoral de la coalición del FPV en 2003 se confirmó definitivamente el ingreso del tema energético a la agenda gubernamental. Ya no era solo una cuestión subterránea monitoreada por pocos actores, sino que pasó a ser un

problema de agenda en sentido estricto. Aunque este proceso no fue lineal ni automático, los primeros meses del nuevo gobierno coincidieron con la eclosión de una crisis de restricción en la oferta doméstica de gas natural y electricidad, fundamentalmente en el verano 2003-2004, que confirmaron el ingreso del tema a la agenda gubernamental. Este problema con impacto en diversas dimensiones de la realidad tuvo incidencia también en la política exterior. En cuanto a esta política pública, cabe decir que asumió una orientación diferente a la década anterior, que se reflejó en: la reivindicación del multilateralismo y la preferencia por afianzar los lazos con Latinoamérica —específicamente con Sudamérica—, las posturas revisionistas respecto al orden internacional vigente —rechazo a las políticas de doble estándar de los estados centrales, las presiones especulativas del sector financiero y los condicionantes de los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial)— y la búsqueda de autonomía y articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional (Busso, 2016e, p. 128-130).

Es en este cuadro que adquirieron sentido las preguntas-problema de investigación: ¿de qué manera el problema energético —en tanto tema de la agenda gubernamental— obró como condicionante de la política exterior de los gobiernos del período 2003-2015? ¿En qué planos y dimensiones en términos de vínculos y a nivel de áreas de la agenda se produjo dicho condicionamiento?

Antes de avanzar con lo planteado en la hipótesis —en tanto respuesta a los interrogantes anteriores — hay que tener presente que la misma se estructuró como una “teoría” en pos de evidenciar la interacción entre la problemática energética —condicionante doméstico— y la política exterior. Van Evera describe a este tipo de estructuras como una relación conjeturada entre dos fenómenos, incluyendo al mecanismo que explicita cómo ocurre la relación conjeturada (2002, p. 16). En efecto, la relación entre el condicionante doméstico —variable independiente— y la política exterior —variable dependiente— fue mediatizada por dos variables intervinientes.

Ahora bien, analizando la hipótesis, el capítulo dos sustentó empíricamente la primera parte de la hipótesis principal, en la cual se visualizó la relación conjeturada y el mecanismo, donde se afirmó que: “la posibilidad de desabastecimiento energético [variable independiente] se internalizó en la visión del gobierno como una amenaza al programa económico en clave neodesarrollista, jerarquizó al tema energético como

problema de la agenda gubernamental [variables intervinientes] y condicionó la política exterior [variable dependiente]”. De este modo, allí se evidenció de qué manera la situación problemática energética, cuyos indicadores expresaron la posibilidad de restricción del suministro, incidió en la política exterior. Concretamente, la condicionalidad tuvo lugar porque el gobierno consideró que la variación de los indicadores energéticos representaba una amenaza para el crecimiento económico, en el escenario de salida de la crisis de 2001. El gobierno de Kirchner propuso un programa económico en clave neodesarrollista al enfatizar el consumo interno, lo productivo, el empleo, la equidad de la distribución del ingreso (Kirchner, 13 de enero de 2004) y entender a los recursos energéticos como recursos naturales estratégicos y no como *commodities*. El programa económico de la década de 1990, en oposición, se había basado en el ideario neoliberal, adoptando medidas como la privatización de empresas estatales, la apertura comercial, la desregulación del mercado laboral, la implementación de políticas de austeridad fiscal y, respecto a la energía, una comprensión de esta como un simple bien transable.

En efecto, en el capítulo 2 se vio cómo la situación problemática energética —prácticamente desatendida hasta el momento— se constituyó en un problema de la agenda gubernamental. Metodológicamente, esto implicó que la condicionalidad de la variable independiente sobre la dependiente se produzca por la presencia de factores intervinientes.

Asimismo, la segunda parte de la hipótesis principal sintetizó las consecuencias de la interacción en cuestión al decir que: “dicha condicionalidad se manifestó con diversas intensidades en las relaciones con otros estados y en los vínculos con las empresas energéticas afectando, simultáneamente, la balanza comercial energética y el stock de reservas internacionales”. Al respecto, las dos hipótesis operativas desagregaron esta afirmación.

El capítulo tres cubrió, principalmente, la sustentación empírica de la primera hipótesis operativa la cual indicó que: “a corto plazo, evitar la interrupción del abastecimiento posicionó a Bolivia y Venezuela —en tanto productores— como socios prioritarios y tensionó el vínculo con Chile, principal importador energético”. La incorporación de dimensiones temporales en ambas hipótesis operativas se justificó tanto en términos del nivel análisis de la tesis como en términos empíricos. Por un

lado, en el campo de la política exterior la periodización de corto y mediano plazo resulta más conveniente que el largo plazo, extensión de tiempo apropiada para los estudios del nivel de análisis de la política internacional (Calduch, 2011). Por otro lado, siguiendo la literatura especializada, el tratamiento por parte de los gobiernos de las restricciones en el suministro energético tiene dos grandes rasgos en función del tiempo: a corto plazo, la preocupación gira en torno a equilibrar la oferta y demanda de los recursos energéticos mientras que, a un plazo mayor, el interés se posa en el sostenimiento económico del abastecimiento. En efecto, el estudio realizado en el tercer capítulo corroboró que la preocupación central del gobierno del FPV en el corto plazo (al menos hasta los años 2007/2008) fue garantizar el abastecimiento de la demanda energética doméstica empleando a la política exterior como una herramienta para ese fin. Este énfasis le otorgó al problema un carácter físico en tanto la restricción en la oferta interna de recursos energéticos fue lo que se buscó atenuar. Además, otros rasgos característicos del mismo fueron: su naturaleza hidrocarburífera ¹⁵⁵, específicamente gasífera y eléctrica en los primeros momentos, tanto en el plano del *upstream* (explotación y producción de los recursos) como del *downstream* (por ejemplo, en cuanto a la refinación de derivados del petróleo como el gasoil o la generación de electricidad).

Respecto de las consecuencias concretas a corto plazo de la incidencia del problema energético en la política exterior, se presentaron en dos esquemas. La conformación del primero de ellos se dio en torno a un conjunto de acciones de política exterior orientadas a restringir la oferta energética argentina a sus socios internacionales, lo que incluyó el relacionamiento con Chile —principal actor del esquema— y también los vínculos con Brasil y Uruguay. Este cuadro era una herencia de la interconexión energética de la década del '90 en que Argentina se convirtió en proveedor de sus vecinos. El segundo esquema, por su parte, se estableció en torno a medidas de política exterior que, orientadas a ampliar la provisión externa de energéticos, conllevaron al establecimiento de relaciones energéticas con actores internacionales con quienes no se registraban antecedentes inmediatos en la materia como Bolivia y Venezuela. En ambos esquemas las acciones de política exterior

¹⁵⁵ Recuérdese la dependencia de la matriz energética nacional de los recursos no renovables hidrocarburíferos, es decir de origen fósil.

contempladas aparecieron como el resultado de la articulación de factores domésticos (problema energético) y externos que, de acuerdo con el contexto particular, incidieron en las posibles opciones de inserción del país, parafraseando a Batalla (2007, p. 12).

Dentro del primer esquema, la principal condicionalidad la sufrió el vínculo con Chile, quien desde 1998 era el mayor mercado para el gas argentino. La crisis del verano de 2003-2004 inició un proceso que modificó más allá del corto plazo la dimensión económica-comercial del vínculo bilateral en materia energética. En este sentido, la crisis de restricción de la oferta doméstica energética argentina y la decisión del gobierno de garantizar el suministro interno condujo a restringir las exportaciones de gas a Chile. Este hecho tensionó, a su vez, el plano político-diplomático ya que Santiago sostuvo la tesis del incumplimiento del Protocolo Gasífero de 1995 por parte del gobierno argentino. Dado que Chile absorbía alrededor del 91% de las colocaciones argentinas de gas, la reducción de las importaciones afectó drásticamente el comercio exterior gasífero argentino y bilateral, cuyo patrón de comportamiento no recuperó en el período de estudio los niveles previos a la crisis del verano 2003-2004 (véase el gráfico 12).

Es importante decir que si bien las implicancias en la dimensión económica-comercial mencionadas trascendieron al corto plazo, las implicancias político-diplomáticas tuvieron un carácter coyuntural atadas a ciertos hitos como la restricción inicial del gas que tomó por sorpresa al gobierno chileno, el aumento de los precios del gas o debido a las ocasiones de triangulación de las relaciones con Bolivia cuando el Palacio Quemado vinculó la venta de gas a la Argentina con su histórico reclamo por una salida al mar. En este mismo esquema, resta mencionar el condicionamiento que sufrieron los lazos con Uruguay y Brasil que, si bien en la misma situación que Chile, dado el bajo nivel de compras de gas a Argentina (0,5% y 8,5%, respectivamente) tuvieron un comportamiento diferenciado. En esta línea, la restricción de gas tuvo un menor impacto doméstico para Montevideo y Brasilia, incluso al restringirse también la oferta de electricidad con Uruguay. El caso uruguayo es interesante porque la continuidad del vínculo en materia energética se dio a pesar de las interrupciones argentinas, así como del conflicto por las pasteras que enrareció las relaciones bilaterales a nivel global. Por su parte, el vínculo con Brasil —país en una situación

respecto a la dotación de recursos energéticos diferente a la uruguayana— no se tensionó en clave político-diplomática y, por el contrario, despachó electricidad a Argentina, pero ello no impidió situaciones de tirantezas cuando, ante la incapacidad de Bolivia de producir los niveles de gas natural comprometido, Buenos Aires aspiró a que Brasil distribuyera la cuota de gas dirigida al sector industrial paulista.

En relación con el segundo esquema, la condicionalidad se evidenció en la irrupción de Bolivia y Venezuela como proveedores energéticos frente a la restricción de la oferta doméstica energética argentina, situación sin antecedentes en el vínculo bilateral respectivo, más allá de una pequeña etapa en que Bolivia exportó gas a Argentina hasta 1999. En este sentido, el comportamiento del vínculo económico-comercial energético con ambos países se alteró ante las compras de gas boliviano y las compras de fueloil y gasoil vía la intermediación venezolana. En el caso de Bolivia, dado que asumió una posición de absoluta preminencia en la venta de gas a Argentina, se alteró el comportamiento del comercio exterior de este combustible a nivel general y bilateral ya que las compras adquirieron una tendencia al alza que, más allá del corto plazo, fue incrementándose (véase el gráfico 21).

Respecto a Venezuela, en cuanto a la intermediación de fueloil, a partir de la crisis del verano 2003-2004, se alteró el comercio internacional del mismo ya que Caracas adquirió una posición casi excluyente hasta 2011 *vis a vis* otros oferentes (gráfico 26). Situación similar ocurrió en cuanto a la intermediación del gasoil, donde si bien Argentina poseía otros proveedores, dicha intermediación adquirió un rol preponderante en el comercio exterior de este combustible (gráfico 27).

En cuanto a la dimensión político-diplomática no se visualizaron tensiones al calor del problema energético, sino que por el contrario el problema energético habilitó un afianzamiento de los vínculos. Ello no significó la inexistencia de momentos de preocupación en relación con Bolivia frente a las crisis políticas de los años 2003-2006 o ante la incapacidad de producir el gas comprometido, que pusieron en duda las exportaciones de gas a Argentina. Más allá de eso, desde la firma del convenio entre Kirchner y Mesa, Argentina se convirtió en el segundo socio comercial de Bolivia después de Brasil (Ceppi y Lorenzini, 2019, p. 26). Respecto a Venezuela se configuró una complementariedad de intereses que potenció la proximidad ideológica en el marco del giro a la izquierda. Vale recordar las compras argentinas de

combustibles líquidos y las ventas de productos agropecuarios e industriales a Caracas en el marco de una relación con facilidades financieras con las que Buenos Aires no contaba en ese momento.

Ahora bien, hacia los años 2007/2008 en medio de la sucesión presidencial de Kirchner por Cristina Fernández la definición del problema energético comenzó a modificarse, sin que ello implique un ajuste en la estrategia general y sectorial de las políticas. Allí, diversos elementos permitieron hablar de una primera fase en el proceso de redefinición del problema. Por un lado, aquellos indicadores del sector energético cuyo comportamiento se revelaba preocupante pero que carecían de un impacto directo en la vida cotidiana de la sociedad como ser la caída de las reservas comprobadas hidrocarburíferas comenzaron a ser considerados por el gobierno. En ese sentido, se crearon los programas “Energía Total”, “Gas Plus”, “Petróleo Plus” y “Refinación Plus” orientados, entre otras cuestiones, a mantener un nivel de reservas que aseguren la provisión de hidrocarburos. Paralelamente, los indicadores que eclosionaron en el verano 2003-2004 continuaron agravándose: hacia 2007 prosiguió la caída constante de la producción petrolera, inició el declive de la producción de gas (cuya balanza comercial se hizo deficitaria), aumentaron fuertemente las importaciones de gasoil y fueloil, a los que se sumó el GNL al año siguiente.

En este contexto, las autoridades comenzaron a considerar un aspecto del problema hasta el momento no priorizado: la faceta económica. Las crecientes importaciones de recursos energéticos consumían ingentes divisas extranjeras en un contexto en que los indicadores de crecimiento comenzaban a mostrar signos de deterioro. Para el gobierno se hizo claro que el problema energético no podía sostenerse económicamente, y ello significó ampliar su naturaleza y especificidad. Aunque desde las etapas primigenias en la definición del problema había estado presente la identificación del sector privado y de las políticas de los años ‘90 como responsables del desempeño negativo de los indicadores energéticos, esta lectura emergió con mayor fuerza.

Finalmente, en el año 2011 el registro deficitario de la balanza comercial energética fue el hito que inició la segunda fase del proceso de redefinición del problema energético. Dicho déficit exhibió contundentemente a la propia política

exterior como el escenario donde divisar el problema energético en su faceta económica. La restricción de recursos energéticos ya no era solamente una dificultad sectorial sino un flagelo mayor con impacto macroeconómico. Dentro de un sector energético oligopólico, el gobierno consideró a la empresa líder (Repsol YPF) como la principal responsable de la situación, evidenciando la inexistencia de una problemática que afectara al conjunto del sector (JGM, 2012a, p. 21).

El capítulo cuatro, al estudiar la incidencia del problema energético a mediano plazo, abarcó estas dos fases del proceso de redefinición del problema energético iniciadas hacia los años 2007/2008. Asimismo, sustentó empíricamente la segunda hipótesis operativa: “a mediano término, evitar la interrupción del suministro condujo a incorporar como proveedores a países extra regionales y contribuyó al deterioro de la balanza comercial energética y del stock de reservas internacionales. En paralelo, la búsqueda del sostenimiento económico del abastecimiento derivó en la expropiación de las acciones de Repsol YPF, tensionando el vínculo con España”.

Analizando esta segunda hipótesis de trabajo puede verse que la misma receptó el mencionado agravamiento de la problemática energética por cuanto fue necesario sumar nuevos proveedores a la batería ya existente en pos de evitar el desabastecimiento interno, influyendo en el área económica-comercial de la política exterior en dos sentidos: por un lado al incorporar decisivamente un nuevo recurso energético a la canasta importadora (en 2008 inician las compras de GNL cuyo origen predominante fue Trinidad y Tobago) y, por otro, al aportar al déficit de la balanza comercial y a la disminución del stock de reservas internacionales. Era claro para el gobierno que garantizar el suministro (vía importaciones) sin reformas profundas en el sector afectaba negativamente las cuentas nacionales como la balanza de pagos o dentro de ella la subcuenta comercial (energética). Frente a la “necesidad de reformas” recuérdese que, en el marco del giro a la izquierda, los gobiernos kirchneristas asumieron una orientación moderada donde se respetó el orden jurídico emanado de las nuevas estructuras económicas surgidas de las privatizaciones y concesiones de servicios públicos (Sader, 2009, p. 13), lo cual no significó que el enfoque general y las políticas específicas para la energía no hayan cambiado (Gadano, 2014, p. 167). Por ese motivo, es que frente a la búsqueda del sostenimiento económico del suministro cobró relevancia la decisión del gobierno argentino. Nuevamente con la política

exterior como instrumento para atender las necesidades domésticas, se sancionó la ley de expropiación de las acciones de la empresa líder en el mercado hidrocarburífero, devolviendo al Estado herramientas para intervenir en el rubro. Dicha acción que incluyó la participación del Congreso Nacional al ser una ley nacional tensionó la dimensión político-diplomática con España y el Grupo Repsol. El gobierno español, en línea con la petrolera, consideró la expropiación como una medida hostil, discriminatoria y un ataque a la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras. Además, potenció su postura recolectando apoyos de países y organismos internacionales. Cabe decir que, en este contexto, la dimensión económica-comercial también se vio afectada por medidas tomadas por España y la Unión Europea que perjudicaron las ventas de biodiesel argentino a aquel país y al bloque. Finalmente, a fines de 2013 el gobierno argentino y ejecutivos de Repsol alcanzaron un principio de acuerdo sobre compensaciones por la expropiación.

De esta manera, en el marco de una estrategia general de carácter cualitativa se sustentaron las hipótesis de investigación, respondiendo a las preguntas-problemas planteadas. Además, se confirmaron otras decisiones epistemológicas, metodológicas y conceptuales tomadas. Optar por un diseño de investigación flexible o emergente fue coincidente con la práctica investigativa en donde los diversos componentes de la investigación no estuvieron “inscriptos en la piedra” de ante mano, sino que pudieron sufrir ajustes frente a nuevas lecturas, relevamientos de datos, etc. Por otro lado, no cerrarse exclusivamente en la tradición empirista o interpretativista evitó restricciones en el uso de herramientas útiles para elaborar el trabajo. En este sentido, se pudo comprobar una hipótesis que evidenció la interacción de factores sin que ello implique sostener una validez universal. Además, el empleo de variables materiales e ideacionales para estudiar la política exterior y la construcción del esquema conceptual en vez de utilizar forzosamente una única teoría pensada para otros contextos se reveló útil frente al relevamiento de los datos. Lo mismo puede decirse en relación con el enfoque “interactivo” que habilitó, más allá de estudiar las implicancias de un condicionante doméstico específico sobre la política exterior, considerar otros factores internos y externos con influencia en el accionar externo.

En otro plano, lo expuesto hasta aquí fue consistente con los objetivos generales que buscaron analizar la incidencia del problema energético en la política exterior del

período 2003-2015 así como examinar las dinámicas interestatales y transnacionales generadas en torno a la jerarquización del problema energético en la agenda externa del país. En cuanto a los objetivos específicos, el capítulo dos respaldó al primero de ellos, el cual se propuso i) identificar y describir los factores domésticos que jerarquizaron a la problemática energética como problema de la agenda de política exterior argentina. Respecto a los objetivos específicos restantes, cabe decir que los capítulos tres y cuatro alcanzaron su concreción ya que se planteó en ellos, por un lado, ii) analizar la (re)configuración de las relaciones del Estado con sus pares y con las empresas transnacionales energéticas involucradas, generada a raíz del protagonismo del problema energético como cuestión de política pública. Y por otro, iii) identificar y analizar las implicancias del condicionamiento del problema energético en el área económica-comercial-financiera de la política exterior.

Por último, y por fuera del recorte temporal bajo estudio, desde fines del año 2015 al presente, el problema energético prosiguió en la agenda de los gobiernos subsiguientes (Mauricio Macri, 2015-2019; Alberto Fernández, 2019-2023 y Javier Milei, 2023). Aunque es imposible trazar en pocas palabras los rasgos de esta situación, se visualiza que la ausencia de un consenso político acerca del rol estratégico de YPF que trascienda a los tiempos electorales contribuyó a la persistencia del problema energético en sus dos facetas: física y económica. En líneas generales, con posterioridad a la expropiación, la nueva YPF SA mostró indicadores alentadores como ser los relativos a inversiones de riesgo, las reservas de petróleo y gas y la producción hidrocarburífera. Sin embargo, el nuevo ciclo político iniciado en 2015 coincidió con un retroceso en dichos guarismos. Teniendo en cuenta el peso de la compañía, pero mirando al sector, este vaivén tuvo su efecto: respecto a la dimensión física, por ejemplo, entre 2013 y 2022 la variación de la producción de petróleo en Mm^3 fue de solo 0,8%, la de gas en MMm^3 fue de 1,7% y la de derivados en Mm^3 fue de 0,7% para el gasoil y -0,6% para el fueloil. En cuanto a la faceta económica, continuó siendo necesaria la importación de combustibles, permaneciendo la balanza comercial deficitaria (Ministerio de Economía, 2022).

Ahora bien, los recientes signos de recuperación de YPF (y del sector en general) provinieron de la formación no convencional Vaca Muerta en donde YPF convertida en la petrolera de bandera argentina, junto a otros jugadores globales, realizó las

inversiones de riesgo y transitó la curva de aprendizaje, en un contexto de declive de las formaciones convencionales hidrocarburíferas. En este punto, aunque sea ucrónico, cabe preguntarse: ¿cómo sería la situación del sector energético hoy si, en el contexto de declive de los hidrocarburos convencionales, no se hubiera motorizado por parte de YPF la exploración y explotación en Vaca Muerta? La respuesta se vuelve más inquietante si se tiene presente que, en 2022 la guerra en Ucrania profundizó la disputa geopolítica mundial por el acceso de los recursos energéticos.

Que la producción de *shale* represente más del 50% del petróleo y del 65% del gas producido en todo el país y que el déficit comercial energético se haya reducido casi completamente, avizora la cercana resolución del problema energético argentino, pero queda claro que solo es posible consolidando un consenso sobre el rol estratégico de YPF. La década de 1990 evidenció que el comportamiento de los actores privados con su racionalidad como única guía no necesariamente coincide con la puesta a disposición de la mayoría de los argentinos de los recursos que se extraen de su territorio (abastecimiento). Mucho tiempo antes de que se tomaran las medidas que, en ocasión de la crisis de 2001, “rompieron los contratos” y regresaron al Estado a su posición como un actor incómodo, el sector energético mostraba comportamientos preocupantes en sus principales indicadores. Esto es lo que en la tesis se denominó “situación problemática energética”, un escenario alarmante generado en un entorno que era óptimo para las empresas dada la amplísima libertad con la que operaban.

El rol en cuestión no implica un intervencionismo del Estado en el sector, sino aprovechar las dimensiones que hacen de YPF una empresa líder en el rubro para que se constituya en un actor señero al respecto del aprovechamiento de los recursos naturales, la seguridad energética y el desarrollo económico. Coloquialmente, el papel de YPF puede definirse como el arte de hacer coincidir las racionalidades privadas con el interés de la mayoría de los argentinos. Dadas las condiciones del país, el acompañamiento de otras empresas a las actividades testigo de YPF es necesario. En este sentido, es clave desarmar la visión de la política exterior como una herramienta para garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda energética y, en consecuencia, drenar divisas, y posicionarla como un instrumento para fortalecer a YPF vía la búsqueda de socios y apoyos en todas las dimensiones involucradas. Para ello, se

requiere que la dirigencia política y la sociedad no renuncien a pensar al país estratégicamente y más allá del corto plazo.

REFERENCIAS

Bibliografía

- Actis, E. (2014). *Los condicionamientos domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización del capital brasileño y su impacto en la política exterior de Brasil (2003-2013). Implicancias en la relación bilateral con la Argentina [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio Hipermedial - Universidad Nacional de Rosario.*
- *et al.* (2016a). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación. En Busso, A. (coord.), *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011* (pp. 15-30). UNR Editora.
- *et al.* (2016b). La Política Exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción. En Busso, A. (coord.), *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011* (pp. 189-233). UNR Editora.
- Agencia Internacional de Energía —AIE— (2007). *Manual de Estadísticas Energéticas.*
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (comp.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 15-72). Ed. Miguel A. Porrúa.
- Apud E. *et al.* (2015). *Consensos energéticos 2015: la política para salir de la crisis energética.* Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”.
- Azpiroz D. y Schorr, M. (2001). *Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital* (Documento de Trabajo N° 8). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no4_Mercado Gasifero-DIC01.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no4_Mercado_Gasifero-DIC01.pdf)
- Balmaceda, M. (2013). *Politics of Energy Dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure.* University of Toronto Press.

- Barneix, P. (2012). *El desempeño del sector petrolero argentino en el periodo 2002-2011: los problemas estructurales emergentes del modelo de desregulación y privatización* [Ponencia]. III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, Bariloche, Argentina.
- (2017). Las retenciones como herramientas de política sectorial en el sector de hidrocarburos en el período 2002-2012. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (18), pp.145-168.
- Basualdo, E. et al. (2002). *El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias* (Documento de Trabajo). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flasco/no6_ProcesoPrivatizacionArgentina.pdf
- Batalla, C. (2007). Inserción internacional desde la región. *Cuadernos del CLAEH*, 94-95.
- Baumann, F. (2008). *Energy security as multidimensional concept* (Documento de Trabajo. Universität München. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/19624>
- Beller, R. (31 de julio de 2002). *Eliminación de restricciones a las exportaciones de petróleo crudo*. Marval O'Farrell Mairal <https://www.marval.com/publicacion/eliminacion-de-restricciones-a-las-exportaciones-de-petroleo-crudo-4863>
- Belyi, A. (2014), *Energy security in International Relations (IR) theories* (Documento de Trabajo). Higher School of Economics, Moscú.
- Bernal, F. et al. (2014). *Ex secretarios de Energía bajo la lupa: ¿Quiénes son, qué hicieron y a quiénes representan los críticos energéticos del kirchnerismo?* Planeta.
- Bermann, C. et al. (2003). *Desafíos para la sustentabilidad energética en el cono Sur*. Programa Cono Sur Sustentable.
- Bilmes, J. (2022). *Desarrollo y dependencia en disputa en la periferia suramericana: la renacionalización híbrida de YPF en Argentina (2012-2015)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. Repositorio Institucional - Universidad Nacional de La Plata.

- Bonnefoy, P. (2016). Argentina: la expropiación de Repsol-YPF. *Estudios Internacionales* 184, pp. 39-73.
- Bravo, V. (2015). *Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del período 2003-2014* (Documento de Trabajo). Fundación Bariloche. <https://fundacionbariloche.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/IDEE-2015-13-1.pdf>
- Bresser-Pereira, L. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad* 2010, pp. 110-125.
- British Petroleum Company. (2003). *Statistical Review of World Energy. June 2003*. Recuperado de <http://www.bp.com/centres/energy>
- Business Association of Latin American Studies –BALAS. (s/f). Case A: the expropriation of Repsol YPF (Argentinian versión). YPF: The Saga of a Resurrection. Recuperado de: <https://www.balas.org/resources/Documents/2013%20Conference%20Files/2013%20Conference%20Proceedings/Case%20A%20-%20The%20Expropriation%20of%20Repsol-YPF.pdf>
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada 1983-2013. Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes domésticos. *Estudios Internacionales*, 46 (177).
- (coord.). (2016a). *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011*. UNR Editora.
- (2016b). Neoliberal-crisis social-demands and foreign policy in Kirchnerist Argentina. *Contexto Internacional*, 38 (1).
- (2016c). Notas sobre la estrategia de inserción internacional. En Busso, A. (coord.), *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011* (pp. 31-48). UNR Editora.
- (2016d). *Análisis de la política exterior argentina como política pública: profundización de las herramientas teóricas-interpretativa y actualización empírica (2011-2017)* (Proyecto de Investigación y Desarrollo). Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Rosario.

- (2016e). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones Internacionales*, 25 (50), pp. 125-153.
 - (2018). Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos. En Brun, D. y Florentín, C. (eds.), *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual* (pp. 1-27). CONACYT-Universidad Nacional de Asunción.
- Busso, A. y Barreto, M. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (27), 74-93.
- Cafiero, C. et al. (2004). *Emergencia e Intercambios Internacionales [Tesina, Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética]*. Sitio web - Universidad de Buenos Aires.
- Calduch, R. (2011) *Relaciones Internacionales*. Editorial Ciencia Sociales.
- Campodónico, H. (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 78). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/6443/SO410784_es.pdf
- Caratori, L. (2012). *Evolución de las reservas de hidrocarburos en Argentina entre 2002 y 2011* (Informe). Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”.
- Carbajales, J. (2017). Recursos naturales y desarrollo económico. En Carbajales, J. (Comp.) *Maestría Políticas Públicas y Desarrollo* (pp. 1-14). FLACSO.
- Castellani, A. y Szkolnik, M. (2011). “Devaluacionistas” y “dolarizadores”. *La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001* (Documentos de Investigación Social N° 18). Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, UNSAM. http://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/DocIS_18_Castellani_Szkolnik.pdf
- Ceppi, N. (2010). La temática energética en las relaciones entre Argentina y Bolivia: acuerdos y contrariedades por el gas natural. *Foro Internacional*, L (1), 5-34.

- (2011). *Cooperación y discordia por el uso y aprovechamiento de recursos naturales. La incidencia de lo doméstico en las relaciones trilaterales de Argentina, Bolivia y Paraguay (1994-2008) y en las bilaterales de Argentina y Bolivia (2003-2007)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario]. *Repositorio Hipermedial - Universidad Nacional de Rosario*.
 - (2012). El Gas Natural en los Vínculos entre Argentina y Bolivia (2003-2011): Acuerdos e Impactos Colaterales. *Latin American Journal of International Affairs*, 4 (1), 56-73.
 - (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. *Si Somos Americanos*, 14 (1), 125-151.
 - (2018). Energía, negocios y diplomacia: las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil en siglo XXI (2006-2016). *Studia Politicæ*, 46, 5-33.
- Ceppi, N. y Lorenzini, M. (2019). La energía en la agenda externa argentina 2003–2015. El ascenso de Bolivia y Venezuela como reacción frente a la urgencia. *Estudios internacionales (Santiago)*, 51 (194), 11-41.
- Cervan Prado, D. (2016). Modelo de Seguridad Energética aplicado a países latinoamericanos [Ponencia]. XXIII Simposio Peruano de Energía Solar y del Ambiente, Huancayo, Perú.
- Colacrai, M. (2006). Las relaciones bilaterales Argentina-Chile. El impacto del contexto democrático y el incremento de contactos subnacionales. *Estudios Digital* (18), 57-72. <https://doi.org/10.31050/re.voi18.13425>
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CABA. (2008). *Informe Económico de Coyuntura* (Documento de Trabajo N° 283, año 26). <https://archivo.consejo.org.ar/publicaciones/iec/iec283/externo.htm>
- Corigliano, F. (2008). *Los modelos de relaciones especiales en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner* (Documento de Trabajo). Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Corporación Andina de Fomento (2003). *La situación energética en América Latina*. Informe final, Organización Latinoamericana de Energía, http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/end_la_situacion_energetica_en_america_latina.pdf

- Corredera, C. y Rosenfeld, E. (2004). La energía y el desarrollo argentino a comienzos del siglo XXI. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 8.
- Curia, E. (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*. Fondo de Cultura Económica.
- D'Ancona, M. (1996). Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Síntesis.
- De Angelis, I. (2015). El modelo de desarrollo argentino: límites y desafíos en las formas de regulación posconvertibilidad. *Realidad Económica*, 290, 63-84.
- De Dicco, R. (2004) *¿Crisis Energética en Argentina? Diagnósticos para comprender qué hay detrás de la "crisis"* (Documento de Trabajo 22). Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (INDICSO), Universidad del Salvador.
- (2010). 2010, ¿Odisea Energética? Petróleo y crisis. Capital Intelectual.
- De Paula, G. y Lorenzo, C. (2009). Inseguridad Energética y Gestión de Recursos Naturales Estratégicos: análisis de la política de biocombustibles en Argentina en el contexto global. *UNISCI Discussion Papers*, 20.
- Del Arenal, C. (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Deutch, J. (2011). *The Crisis in Energy Policy*. Harvard University Press.
- Escribano, G. (2006). *Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE* (Documento de Trabajo 33/2006). Real Instituto Elcano http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt33-2006
- Falleti, T. y Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*, 10 (2), 1-9. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702016000200001
- Federico, D. y Ottone, M. (2007). *Desregulación y privatización del mercado argentino de hidrocarburos: concentración y efectos sobre precios* [Ponencia]. V Jornadas Internacionales sobre Estado y Sociedad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Ferro Clérico, L. (2006). La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, 129-150.
- Freda, J. (2004). *Agotamiento de las reservas de hidrocarburos en Argentina* (Documento de Trabajo). Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (INDICSO), Universidad del Salvador.

- Freier, A. (2016). La situación de la cooperación energética entre Argentina y Brasil en el área de la energía renovable: ¿Integración, difusión o fragmentación? *Relaciones Internacionales*, 51, 1-21.
- Ferrante, S. y Giuliani, A. (2014). Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Neuquén: ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI? *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3).
- Gadano, N. (1998). *Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas en la Argentina* (Serie Reformas Económicas 7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7444>
- (2014). La lógica político-institucional de la política energética. En Acuña, C. (coord.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el Siglo XXI* (pp. 141-190). Siglo Veintiuno Editores.
- Galilea, P. (2015). *La integración gasífera en América del Sur. El Anillo Energético Sudamericano y el Gasoducto del Sur [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Institucional - Universidad Torcuato Di Tella.*
- Gerring, J. (2010). Causal Mechanisms: Yes, But ... *Comparative Political Studies*, 43 (10) 1499-1526. <https://doi.org/10.1177%2F0010414010376911>
- Goldstein, E. et al. (2016). Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014. *Realidad Económica*, 298, 32-52.
- González Chmielewski, D. (2021). *Política regulatoria en el sector del petróleo y gas en Argentina: 2012-2019 [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital - Universidad Torcuato Di Tella.*
- Griffin, J. (2009). *A Smart Energy Policy: An Economist's Rx for Balancing Cheap, Clean, and Secure Energy*. Yale University Press.
- Guadagni, A. (2009). *¿Hacia una Energía Escasa, Importada y Cara?* (Informe Especial N° 402). Econométrica SA.
- Gudynas, E. (2007). La diplomacia de la energía y el cruce de caminos en la integración suramericana. *Programa de las Américas*, 20 (7).
- Guzowski, C. y Recalde, M. (2006). *El Problema de Abastecimiento Energético en Argentina: Diagnóstico y Perspectivas [Ponencia]*. XLI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Salta, Argentina.
- Haskins, C. (1946). Atomic Energy and American Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 24 (4).

- Hazleton, W. (1987). Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores. En Manfred W. (editor), *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina* (pp. 4-24). Grupo Editor Latinoamericano.
- Honoré, A. (2004) *Argentina: 2004 gas crisis*. Oxford Institute for Energy Studies.
- Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1 (1), 1-30.
- Huneus, C. (2007). Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina. *Estudios Internacionales*, 158, 179-212.
- Imenda, S. (2014). Is There a Conceptual Difference between Theoretical and Conceptual Frameworks? *Journal of Social Sciences (Kamla-Raj)*, 38 (2).
- Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988). Traversing Boundaries: a Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. *Political Research Quarterly*, 41 (4), 725-745.
- Ipek, P. (2009). Azerbaijan's Foreign Policy and Challenges for Energy Security. *Middle East Journal*, 63 (2).
- Isbell, P. (2006). *El gas: una cuestión conflictiva en América Latina* (Documento de Trabajo ARI N° 48). Real Instituto Elcano.
- (2008). *El rompecabezas de la seguridad energética* (Documento de Trabajo ARI N° 67). Real Instituto Elcano.
- Iturre, M. (2008). El debate sobre la seguridad y los límites de la seguridad energética. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 15.
- Jentleson, B. (1984). From Consensus to Conflict: The Domestic Political Economy of East-West Energy Trade Policy. *International Organization*, 38 (4).
- Kalicki, J. (2001). Caspian Energy at the Crossroads. *Foreign Affairs*, 80 (5).
- Keohane, R. y Milner, H. (1996). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press.
- Kocaslan, G. (2014). International Energy Security Indicators and Turkey's Energy Security Risk Score. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 4 (4), 735-743.
- Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 46). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6406-balance-la-privatizacion-la-industria-petrolera-argentina-su-impacto-inversiones>
- (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina*. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 88). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/6279/S053153_es.pdf
 - (s.f.). La crisis energética de la Argentina: orígenes y perspectivas.
<https://silo.tips/download/la-crisis-energetica-de-la-argentina-origenes-y-perspectivas-roberto-kozulj#>
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica.
- Lamont, C. (2015). *Research methods in International Relations*. Sage.
- Lapeña, J. (2014). *La energía en tiempos de Alfonsín. Innovación, planificación estratégica, obras y autoabastecimiento*. Eudeba.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28 (111), 387-409.
- Lee, C. (2009). Trends and Perspectives of PRC's Energy Policy Making Institutions and Policies. *International Area Review*, 12 (2).
- Lentner, H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, 23 (1).
- Levi, M. (2013). America's Energy Opportunity: How to Harness the New Sources of U.S. Power. *Foreign Affairs*, 92 (3).
- Lim, T. (2010). *Doing Comparative Politics: An Introduction to Approaches and Issues*. Lynne Rienner Publishers
- López, R. (2007). *Relaciones bilaterales signadas por la agenda energética. La Política exterior argentina con respecto a Bolivia y Chile* [Ponencia]. III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional, La Plata, Argentina.
- López, R. y Romegialli, M. (2008). *Crisis energética y tensiones regionales en los países Sudamericanos* [Ponencia]. IV Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina.
- Lorenzini, M. (2011). *Política Exterior, Alianza Estratégica y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Homo Sapiens.

- (2014). Las relaciones Argentina-Venezuela 2010-2013: Despejando los intereses en la trastienda ideológica. En Bologna, B (comp.), *La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner al finalizar su mandato* (pp. 255-282). UNR Editora-CERIR.
 - (2017). La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del Siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 52.
- Luján, C. (2010). El caso uruguayo. En Quiroga, Y. y Cassio, F. (orgs.), *Consenso progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos* (pp. 135-176). FES.
- Luzuriaga, W. (2011). *El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados* [Ponencia]. X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- Martínez Nogueira, R. (1995) *Análisis de Políticas Públicas* (Documento de Trabajo). Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Marks, R. (1989). Australian Energy Policy and Conservation. *IFAC Proceedings*, 22 (17).
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis, I. (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (vol. 1, pp. 65-106). Gedisa.
- Merke, F. (2007). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales* (Documento de Trabajo). Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. (2008). La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades. En Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. (coords.), *La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades* (pp. 11-19). Ediciones Trilce.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Morse, E. y Richard, J. (2002). The Battle for Energy Dominance. *Foreign Affairs*, 81.
- Navajas, F. (2006). *Energo-Crunch Argentino 2002-20XX* (Documento de Trabajo). Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

- Navajas, F. y Cont, W. (2004). *La Anatomía Simple de la Crisis Energética en Argentina* (Documento de Trabajo 82). Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Neivas Santos, R. (2009). *Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]*. Repositorio Digital - Universidad de San Andrés.
- Nercesian, F. et al. (2022). *Política energética, evolución del sector y desafíos del mercado de hidrocarburos en Argentina. Análisis del desarrollo del sector desde la privatización de YPF hasta la actualidad* (Documento de Trabajo). Centro de Economía Política Argentina.
- Neto, O. y Malamud, A. (2015). What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27.
- Nye, J. et al. (2008). *The Global Politics of Energy*. Aspen Institute.
- Obando, E. (2008). La energía como tema de seguridad en América del Sur. En Schütt, K. y Carucci, F., *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur* (117-140). FES.
- Observatorio Económico y Social. (2016). *Exportaciones biodiesel*. <https://observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2016/11/01-Exportaciones-Biodiesel.png>
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4).
- Organización Latinoamericana de Energía (1997). *La modernización del sector energético en América Latina y el Caribe: marco regulatorio, desincorporación de activos y libre comercio*. <http://biblioteca.olade.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3933>
- Organismo Internacional de Energía Atómica —OIEA— (2008). *Indicadores energéticos del desarrollo sostenible: directrices y metodologías*. https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1222s_web.pdf
- Ortiz, R. (2008). La extracción de recursos naturales y la persistencia de las reformas neoliberales en la Argentina “progresista”. *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, Postneoliberalismo. Cambio o continuidad. Seminario Internacional*, 2008.

- Osorno, G. (1995). El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo. *Foro Internacional*, 35 (3).
- Pérez Roig, D. (2016). Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina posconvertibilidad. En Pérez Roig, D., Scandizzo, H. y di Risio, D., *Vaca Muerta. Construcción de una estrategia* (pp. 11-36). Ediciones del Jinete Insomne.
- Pistonesi, H. (2000). *Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 10). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6309-sistema-electrico-argentino-principales-problemas-regulatorios-desempeno>
- (2001). *Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina* (Serie Gestión Pública 15). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7265/SO1121065_es.pdf
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of the two level games. *International Organization*, 42 (3).
- Rapoport, M. (2006). *El viraje del siglo XXI: deudas y desafíos en Argentina, América Latina, y el mundo*. Grupo Editorial Norma.
- Repsol. (2012). Repsol notes after the expropriation of YPF. https://www.repsol.com/imagenes/es_es/n2_RepsolNotes_tcm7-632423.pdf
- Roark, M. y Giglio, A. (2010). Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). *Íconos*, (38).
- Rodríguez, J. (2015). *Estudio sobre los condicionantes domésticos e internacionales de la política energética argentina en la etapa 2003-2014. La expropiación de YPF bajo la presidencia de la Dra. Cristina Fernández [Tesis de grado, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires]. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales-Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.*
- Rodríguez Martín, A. (2006). El impacto de la crisis argentina en la inversión de las empresas españolas: el caso de REPSOL-YPF [Ponencia]. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, CEEIB.

- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51 (1).
- Russell, R. (1991). *Variables Internas y Política Exterior* [Ponencia]. Taller de trabajo sobre Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2016). Macri en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 216-222, <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683>
- Sabbatella, I. (2010). Petróleo, gas y crisis energética en Argentina (2003-2007): algunos aportes desde el marxismo ecológico [Ponencia]. Cuartas Jornadas de la Asociación Argentino Uruguaya de Economía Ecológica, Buenos Aires.
- (2021) Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región. Herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal. En Aronskind, R. (comp.) *La integración regional en América Latina. Lecciones de una experiencia compleja* (pp. 119-150). Ediciones UNGS.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Siglo Veintiuno Editores y CLACSO.
- Sanahuja, J. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post liberal”. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En Martínez, L., Peña, L. y Vázquez, M. (eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Sanchez, L. (2013). *Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. Repositorio Institucional - Universidad Nacional de La Plata.
- Sánchez Ortega, A. (2011). *Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales. La estrategia rusa de poder* [Tesis de doctorado, Universidad de Granada]. Repositorio Institucional - Universidad de Granada.
- Sandín, M. (2003). *Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y tradiciones*. McGraw-Hill.

- Serrani, E. y Barrera, M. (2018). Efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014. *Sociedad y economía*, 34, pp. 121-142.
- Schenoni, L. y Ferrandi, A. (2014). Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 10 (19), 113-142.
- Shaffer, B. (2009). *Energy Politics*. University of Pennsylvania Press.
- Shaofeng, C. (2011). Has China's Foreign Energy Quest Enhanced Its Energy Security? *The China Quarterly*, (207).
- Simonoff, A. (2005). Te Quiero Mucho, Poquito, Nada: Las Relaciones Argentino-Brasileñas en la era de Kirchner y de Lula. *Relaciones Internacionales*, 29, 99-122.
- (2010). *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Stoitenborough J. et al. (2015). The Influence of Specific Risk Perceptions on Public Policy Support: An Examination of Energy Policy. *Annals AAPSS*, 658.
- Straschnoy, J.; et al. (2010). Energía, estado y sociedad. Situación energética argentina. *Revista Científica de UCES*, 14 (2).
- Tini, M. (2008). La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay. *Relaciones Internacionales*.
- Tokatlian, G. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En Acuña, C. (comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (pp. 245-294). Siglo XXI Editores.
- US Energy Information Administration. (2015). World Shale Resource Assessments. <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/>
- Vaca, E. et al. (2017). *Modelos de desarrollo en Argentina (una mirada crítica)* [Ponencia]. II Congreso Internacional Virtual sobre Los Modelos Latinoamericanos de Desarrollo, EUMEDNET.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Gedisa.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25 (98).

- Visintini A. *et al.* (2019). *Análisis de las políticas energéticas (petróleo y gas natural) desde el abandono de la Convertibilidad (2002-2015)* [Ponencia]. 52º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Walt, S. (1998). International Relations: One World Many Theories. *Foreign Policy*, 110, 29-46.
- Wirth, T. *et al.* (2003). The Future of Energy Policy. *Foreign Affairs*, 82 (4).
- Yin, R. (2009). *Case study research: Design and methods*. Sage.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF. (2012). YPF firmó un acuerdo con Chevron. <https://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Paginas/Noticias/Acuerdo-CHEVRON.aspx>
- (2023). Presentamos los Resultados 2022. <https://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Paginas/Noticias/resultados-2022.aspx>
- Yamaguchi, H, (2003). Whose Sustainable Development? An Analysis of Japanese Foreign Aid Policy and Funding for Energy Sector Projects. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 23 (4).
- Yusuf, J. y Neill, K. (2013). State Energy-Based Economic Development Policies and Examples. *Economic Development Quarterly*, 27 (3).
- Zapata, V. (2011). Evo Morales y la política exterior de los recursos. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6 (12), 105-121.
- (2016). *Las relaciones bilaterales argentino-bolivianas y la cooperación energética. Análisis de la incidencia del recurso gasífero en la formulación de la política exterior argentina (2000-2007)*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Plata]. Repositorio Institucional - Universidad Nacional de La Plata.
- Zamponi, A. (2020). *Historia de una expropiación: cómo y por qué el Estado argentino recuperó YPF*. [Tesis de Grado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional - Universidad Nacional de San Martín.

Normativa, documentación y otras fuentes primarias

- Banco Central de la República Argentina. (2007). *Informe de inflación*. Subgerencia General de Investigaciones Económicas.

- (2012). Las inversiones directas en empresas residentes a fines del 2011.
<https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Inversiones%20directas%20al%2031%2012%2011.pdf>
- Comisión Nacional de Comercio Exterior. (2008). Informe anual 2007. Directorio de la Comisión Nacional de Comercio Exterior
- Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima. (2015). *Informe Mensual del Mercado Eléctrico Mayorista*. Gerencia de Análisis y control global.
- Cancillería Argentina. (2003a). *Declaración Conjunta de la República Argentina y la República de Bolivia sobre integración energética entre ambos estados*. Dirección de Tratados.
- (2003b). *Declaración Conjunta de Cancilleres de la República Argentina y de la República Bolivariana de Venezuela*. Dirección de Tratados.
- (2003c). *Carta de Intención para la modernización y suministro de implementos, maquinaria y tecnología agroindustrial y alimentaria (entre la Argentina y Venezuela)*. Dirección de Tratados.
- (2003d). *Declaración de los Presidentes de la República Argentina y de la República Bolivariana de Venezuela “Manifiesto de Buenos Aires”*. Dirección de Tratados.
- (2004a). *Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre la República Argentina y la República de Bolivia*. Dirección de Tratados.
- (2004b). *Declaración Presidencial de Buenos Aires*. Dirección de Tratados.
- (2004c). *Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela*. Dirección de Tratados.
- (2005a). *Declaración Presidencial Conjunta*. Dirección de Tratados
- (2005b). *Memorandum de Entendimiento entre ENARSA y PDVSA*. Dirección de Tratados.
- (2005c). *Acuerdo de Suministro de Gasoil industrial y/o automotor entre el Ministerio de Energía y Petróleo (Venezuela) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Argentina)*. Dirección de Tratados.
- (2005d). *Memorandum de Entendimiento para la realización de actividades hidrocarburíferas conjuntas de determinación y cuantificación de reservas y de exploración y/o explotación de hidrocarburos*. Dirección de Tratados.

– (2006). *Declaración Binacional de Integración Energética entre la República de Bolivia y la República Argentina*. Dirección de Tratados.

– (2008). Informe Export.ar. Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Económicas Internacionales.

Decreto N° 1142 de 2003. Estructura organizativa del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 24 de mayo de 2003. Infoleg

Decreto N° 1283 de 2003. Ley de Ministerios. 24 de mayo de 2003. Infoleg

Decreto N° 180 de 2004. Sobre Gas Natural Natural. 13 de febrero de 2004. Infoleg

Decreto N° 181 de 2004. Sobre Gas Natural Natural. 13 de febrero de 2004. Infoleg

Decreto N° 645 de 2004. Exportaciones. 26 de mayo de 2004. Argentina.gov.ar

Decreto N° 2014 de 2008. Programas Petróleo Plus y Refinación Plus. Creación. 25 de noviembre de 2008.

Decreto N° 929 de 2013. Soberanía Hidrocarburífera. 11 de julio de 2013.

Fernández, C. (10 de diciembre de 2007). Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2012). Intercambio Comercial Argentino.

https://sitioanterior.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_06_12.pdf

– (2021). Las cuentas internacionales. Preguntas frecuentes. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/preguntas_frecuentes_cuentas_internacionales.pdf

– (2023a). Cuentas internacionales. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-35-45>

– (2023b). Balanza comercial argentina, total y variaciones porcentuales. Datos mensuales, desde 1990 en adelante. Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo y Cuentas Internacionales.

– (2023c). Socios comerciales. https://comex.indec.gob.ar/?_ga=2.160755321.538583588.1658340313-1826165431.1658172901#/worldMap

– (2023d). Sistema de consulta de comercio exterior de bienes. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-124>

Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). (1999). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de*

- Diputados de la Nación* (Informe N° 34). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
<https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/estadisticas/34.pdf>
- (2000a). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 41). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-41-Senadores.pdf
 - (2000b). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 43). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2000c). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (Informe N° 44). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2000d). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 45). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2000e). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (Informe N° 46). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2000f). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 49). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2002a). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 52). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2004a). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 59). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2004b). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 61). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.

- (2005). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (Informe N° 64). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2006a). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (Informe N° 68). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2006b). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 69). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2010). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación* (Informe N° 77). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
 - (2012a). *Informe Mosconi. Sobre la estrategia de depredación, desinversión y desabastecimiento de Repsol descubierta por el Equipo de Intervención de YPF S.A.* Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.
 - (2012b). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (Informe N° 81). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
- Kirchner, N. (25 de mayo de 2003). Discurso de Asunción presentado ante la Asamblea Legislativa. Buenos Aires.
- (2004, 13 de enero). Discurso ante la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey. Monterrey.
 - (1 de marzo de 2004). Discurso ante la Asamblea Legislativa. Buenos Aires.
 - (11 de mayo de 2004). Discurso en la presentación del Plan Energético Nacional. Buenos Aires.
 - (1 de marzo de 2007). Discurso en la apertura de sesiones del Congreso. Buenos Aires.
- Ley N° 25943 de 2004. Energía Argentina Sociedad Anónima. 2 de noviembre de 2004. Infoleg.
- Ley N° 26741 de 2012. Yacimientos Petrolíferos Fiscales. 3 de mayo de 2012.
- Ley N° 27007 de 2014. Hidrocarburos. 29 de octubre de 2014.

Ministerio de Economía (2022). Informe Estadístico Anual 2022. Secretaría de Energía. Buenos Aires.

Ministerio de Energía y Minería (2009). Balance Energético Nacional Revisión 2. Buenos Aires.

— (2016a). Balance Energético Nacional Revisión 2. Buenos Aires.

— (2016b). Balance Energético Nacional 2015. Documento Metodológico. Buenos Aires.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004). Plan Energético Nacional 2004-2008. Buenos Aires.

— (2015). Plan Energético Nacional 2004-2019. Buenos Aires.

Resolución N° 261 de 2004 [Secretaría de Energía]. Mercado Mayorista Eléctrico. 26 de marzo de 2004.

Resolución N° 265 de 2004 [Secretaría de Energía]. Sobre Gas Natural. Abastecimiento. Medidas de prevención. 24 de marzo de 2004.

Disposición N° 27 de 2004 [Subsecretaría de Combustibles]. Programa de Racionalización de Exportaciones de Gas Natural y del Uso de la Capacidad de Transporte. 29 de marzo de 2004.

Resolución N° 389 de 2004 [Secretaría de Energía]. Combustibles. 20 de abril de 2004.

Resolución N° 337 de 2004 [Ministerio de Economía y Producción]. Exportación de Hidrocarburos. 12 de mayo de 2004.

Resolución N° 1679 de 2004 [Secretaría de Energía]. Combustibles. 23 de diciembre de 2004.

Resolución N° 1471 de 2005 [Secretaría de Energía]. Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista S.A. 7 de noviembre de 2005.

Resolución N° 534 de 2006 [Ministerio de Economía y Producción]. Gas Natural. 14 de julio de 2006.

Resolución N° 394 de 2007 [Ministerio de Economía y Producción]. Exportación de Hidrocarburos. 16 de noviembre de 2007.

Resolución N° 459 de 2007 [Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios]. Programa de Energía Total. Creación. 12 de julio de 2007.

Resolución N° 24 de 2008 [Secretaría de Energía]. Programa de incentivo a la producción de gas natural denominado “Gas Plus”. Creación. 6 de marzo de 2008.

Resolución N° 127 de 2008 [Ministerio de Economía y Producción]. Gas natural. 10 de marzo de 2008.

Secretaría de Energía. (1998). *Prospectiva 1998*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Secretaría de Energía. (2000). *Prospectiva 2000*. Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

Secretaría de Energía. (2004). *Anuario de Reservas*. Buenos Aires.

Secretaría de Energía y Minería. (1980 a 1999) *Anuarios de Combustibles*. Buenos Aires.

Secretaría de Energía. (2010). *Tablas Dinámicas de Downstream*. Buenos Aires.

Statista. (2022). *Precio medio anual al contado de petróleo crudo West Texas Intermediate (WTI) de 1990 a 2020*. Thomson Reuters.

Unión Cívica Radical (UCR)-Frente País Solidario (FREPASO). *Carta a los argentinos de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación*. Historia y Doctrina de la UCR. <http://www.historiaydoctrinadelaucr.com/2011/07/ucr-frepaso-carta-los-argentinos-10-de.html>

UNASUR. (2013). Declaración de Paramaribo. Surinam.

Notas de prensa

Agrofy. (12 de noviembre de 2013). Nueva restricción española al biodiésel argentino. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/132535/nueva-restriccion-espanola-al-biodiesel-argentino>

Ámbito Financiero. (31 de mayo de 2002). Nuevo acuerdo por el precio del gasoil. <https://www.ambito.com/economia/nuevo-acuerdo-el-precio-del-gasoil-n3174400>

Ámbito Financiero. (21 de mayo 2012). Petrolera alemana asegura que la expropiación de YPF no impactó y ratifica inversiones. <https://www.ambito.com/economia/petrolera-alemana-asegura-que-la-expropiacion-ypf-no-impacto-y-ratifica-inversiones-n3737731>

América Economía. (28 de abril de 2012). Parlamento Andino rechaza petición de su par europeo para imponer sanciones a Argentina por caso YPF. <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/parlamento-andino-rechaza-peticion-de-su-par-europeo-para-imponer-sancion>

BBC. (25 de mayo de 2005). Hidrocarburos en América Latina. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4562000/4562409.stm

BBC. (17 de abril de 2012). Comienza la contraofensiva española por expropiación de YPF. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/04/120417_repsol_reacciones_

Bilmes, J. (28 de agosto de 2023). Desarrollo autónomo nacional. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/582557-la-avanzada-neoliberal-sobre-ypf>

Candelaresi, C. (14 de abril de 2002). Existe una actitud especulativa. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-153-2002-04-14.html>

Carbajales, J. (11 de septiembre de 2023). El Aleph nacional. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/582557-la-avanzada-neoliberal-sobre-ypf>

Clarín. (31 de agosto de 2004). Cómo superó Brasil la crisis de energía. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/supero-brasil-crisis-energia_o_SJeb-1nJCYl.html

Cooperativa.cl. (28 de abril de 2012). Caso YPF: Ecuador manifestó "absoluta disposición" para apoyo regional a Argentina. <https://cooperativa.cl/noticias/mundo/argentina/caso-ypf-ecuador-manifesto-absoluta-disposicion-para-apoyo-regional-a/2012-04-28/174859.html>

Dellatorre, R. (3 de abril de 2002). La presión contra los mostradores. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-3553-2002-04-03.html>

— (31 de marzo de 2004). Brasil le tiró un cable a Argentina y la tensión eléctrica volvió a 220. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-33511-2004-03-31.html>

— (29 de abril de 2012). Por qué no lo expropiaron a Eskenazi. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-192944-2012-04-29.html>

El Confidencial. (18 de septiembre de 2012). Moody's rebaja la perspectiva del rating de Argentina por la expropiación de YPF.

- https://www.elconfidencial.com/economia/2012-09-18/moody-s-rebaja-la-perspectiva-del-rating-de-argentina-por-la-expropiacion-de-ypf_259387/
- El Cronista. (26 de marzo de 2004). Uruguay le propone a la Argentina trabajar en conjunto para “sobrellevar la crisis energética.” <https://www.cronista.com/impres-general/Uruguay-le-propone-a-la-Argentina-trabajar-en-conjunto-para-sobrellevar-la-tesis-energetica-20040326-0092.html>
- (17 de abril de 2012). América Latina, dividida por YPF. <https://www.cronista.com/internacionales/America-latina-dividida-por-YPF-20120417-0154.html>
- El Espectador. (17 de abril de 2012). Chávez apoya la expropiación de YPF en Argentina. <https://www.elespectador.com/economia/chavez-apoya-la-expropiacion-de-y-pf-en-argentina-article-339127/>
- El Litoral. (21 de diciembre de 2007). Desde el 30 se adelantarán los relojes una hora en todo el país. <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/12/21/politica/POLI-01.html>
- (23 de febrero de 2008). Cristina, Lula y Evo Morales se reunieron por la crisis del gas. https://www.ellitoral.com/edicion-online/cristina-lula-evo-morales-reunieron-tesis-gas_o_PEyUTyOueu.html
- Elías, J. (8 de agosto de 2003). “Tarde o temprano, el Gobierno deberá tener un plan energético”. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/tarde-o-temprano-el-gobierno-debera-tesis-un-plan-energetico-nid517729/>
- Energía & Negocios. (23 de octubre de 2023). Vaca Muerta: Récord de producción con 305 mil barriles/día en setiembre. <https://www.energiaynegocios.com.ar/vaca-muerta-record-de-produccion-con-305-mil-barriles-dia-en-setiembre/>
- Expansión. (19 de abril de 2012). El Banco Mundial arremete contra Argentina por la expropiación de YPF. <https://www.expansion.com/2012/04/19/empresas/energia/1334839621.html>
- Galmarini, M. (13 de abril de 2002). El 35 por ciento de las estaciones tiene problemas de abastecimiento. *Misiones Online*.

<https://misionesonline.net/2002/04/13/el-35-por-ciento-de-las-estaciones-tiene-problemas-de-abastecimiento-2/>

La Capital. (20 de marzo de 2004). Brasil se compromete a vender electricidad para paliar la crisis.

https://archivo.lacapital.com.ar/2004/03/20/economia/noticia_84724.shtml

– (15 de enero de 2008). Crece la polémica y el temor por una crisis energética en Brasil. <https://www.lacapital.com.ar/economia/crece-la-poleacutemica-y-el-temor-una-cri-sis-energeacutetica-brasil-n276215.html>

La Nación. (4 de enero de 1999). Mac Karthy: el Estado ausente no existe. <https://www.lanacion.com.ar/economia/mac-karthy-el-estado-ausente-no-existe-nid123462/>

– (29 de enero de 1999). YPF volvió a recortar sus inversiones. <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-volvio-a-recortar-sus-inversiones-nid126160/>

– (21 de mayo de 1999). El Senado trabaja en una nueva ley de hidrocarburos. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-senado-trabaja-en-una-nueva-ley-de-hidrocarburos-nid139169/>

– (10 de julio de 1999). Energía asegurada. <https://www.lanacion.com.ar/economia/energia-asegurada-nid145241/>

– (13 de diciembre de 2001). Preocupa el bajo número de perforaciones. <https://www.lanacion.com.ar/economia/preocupa-el-bajo-numero-de-perforaciones-nid358859/>

– (8 de octubre de 2003). De Vido: el Gobierno no admitirá cortes de luz en el verano. <https://www.lanacion.com.ar/economia/de-vido-el-gobierno-no-admitira-cortes-de-luz-en-el-verano-nid533987/>

– (21 de octubre de 2003). Aumenta la tensión con las privatizadas. <https://www.lanacion.com.ar/economia/aumenta-la-tension-con-las-privatizadas-nid537734/>

– (26 de marzo de 2004). Puede haber cortes de contratos. <https://www.lanacion.com.ar/economia/puede-haber-cortes-de-contratos-nid586269/>

- (30 de marzo de 2004). La Argentina recibe energía de Brasil y restablece la tensión
<https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-recibe-energia-de-brasil-y-restablece-la-tension-nid587764/>
- (31 de marzo de 2004a). Disputa por el GNC. *La Nación*.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/disputa-por-el-gnc-nid579571/>
- (31 de marzo de 2004b). Acuerdo para exportar energía a Uruguay.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/acuerdo-para-exportar-energia-a-uruguay-nid587947/>
- (4 de abril de 2004a). La amenaza energética.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/la-amenaza-energetica-nid589257/>
- (4 de abril de 2004b). En Uruguay analizan demandar al país.
- (23 de abril de 2004). Kirchner repartió culpas por la falta de energía.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/kirchner-repartio-culpas-por-la-falta-de-energia-nid595040/>
- (29 de abril de 2004a). Kirchner: la culpa es de las petroleras.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/kirchner-la-culpa-es-de-las-petroleras-nid596722/>
- (29 de abril de 2004b). Kirchner: Mi tarea es garantizar el abastecimiento en el país.
La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/kirchner-mi-tarea-es-garantizar-el-abastecimiento-en-el-pais-nid596786/>
- (10 de mayo de 2004a). Dicen que no habrá cortes masivos de luz. *La Nación*.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/dicen-que-no-habra-cortes-masivos-de-luz-nid599878/>
- (11 de mayo de 2004). Crearán la empresa estatal de energía.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/crearan-la-empresa-estatal-de-energia-nid600300/>
- (25 de agosto de 2007). Cayó un 50% el superávit comercial.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/cayo-un-50-el-superavit-comercial-nid937808/>
- (22 de abril de 2008). Crecieron un 64% las importaciones de energía durante 2007.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/crecieron-un-64-las-importaciones-de-energia-durante-2007-nid1006462/>

- (3 de mayo de 2012). España exhortó a la Argentina a seguir los pasos de Bolivia por YPF. <https://www.lanacion.com.ar/politica/espana-exhorto-a-la-argentina-a-seguir-los-pasos-de-bolivia-por-ypf-nid1470032/>
- La Nación —Chile. (31 de agosto de 2004). Presidente chileno en viaje relámpago a Argentina y Panamá. <https://www.nacion.com/archivo/presidente-chileno-en-viaje-relampago-a-argentina-y-panama/IZKUTJTGZAPFHU54BCCVP4BTI/story/>
- Infobae. (6 de enero de 2021). El día que el chileno Ricardo Lagos casi le declara la guerra a Néstor Kirchner. <https://www.infobae.com/politica/2021/01/06/el-dia-que-el-chileno-ricardo-lagos-casi-le-declara-la-guerra-a-nestor-kirchner/>
- Maira, L. (29 de julio de 2006). El gas puso “una roca en el camino”. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-70660-2006-07-29.html>
- Mercado. (11 de julio de 2007). Kirchner reconoce que el sistema eléctrico está al límite. <https://mercado.com.ar/economia-y-politica/kirchner-reconoce-que-el-sistema-electrico-esta-al-limite/>
- Molina, R. (17 de marzo de 2006). Por pedido de Vázquez, Lula solicitaría cambios en el Gasoducto. *Urgente 24*. <https://urgente24.com/32521-por-pedido-de-vazquez-lula-solicitaria-cambios-en-el-gasoducto>
- Nueva Tribuna. (13 de abril de 2012). España pide ayuda para defenderse de Kirchner. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/espaa-pide-ayuda-para-defenderse-de-kirchner/20120413200744073562.html>
- (16 de abril de 2012). La CE advierte a Argentina de que la expropiación de YPF tendrá consecuencias. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/la-ce-advierte-a-argentina-de-que-la-expropiacin-de-ypf-tendr-consecuencias/20120416224410073739.html>
- Obarrio, M. (1 de noviembre de 2003). Advertencia a las empresas privatizadas. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/advertencia-a-las-empresas-privatizadas-nid541203/>
- Página 12. (7 de abril de 2004). Chile presentó una queja formal. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-33798-2004-04-07.html>
- Oviedo, J. (4 de abril de 2004). Kirchner proponía aumento de tarifas en la campaña. *La Nación* <https://www.lanacion.com.ar/economia/kirchner-proponia-aumento-de-tarifas-en-la-campana-nid589255/>

- Página 12. (19 de julio de 2007). Kirchner reconoció crisis energética y volvió a apoyar a Cristina. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-88339-2007-07-19.html>
- (25 de abril de 2012). Tiempo de gozar con la expropiación de YPF. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192628-2012-04-25.html>
- Rebossio, A. (6 de junio de 2001). Se prevé un apagón dentro de dos años. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/se-preve-un-apagon-dentro-de-dos-anos-nid310621/>
- Relea, F. (11 de mayo de 2003). Kirchner recibe un espaldarazo de Chile y Brasil para su campaña. *El País*. https://elpais.com/diario/2003/05/12/internacional/1052690414_850215.html
- (28 de abril de 2004). El gas resucita viejos odios en Suramérica. *El País*. https://elpais.com/diario/2004/04/29/internacional/1083189619_850215.html
- Reuters. (20 de abril de 2012). Cuba manifiesta su apoyo a Argentina en la expropiación de YPF. <https://www.reuters.com/article/idUSMAE83J006/>
- Rodríguez, C. (20 de febrero de 1999). El poder en tinieblas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/1999/99-02/99-02-20/pago3.htm>
- Sabbatella, I. (9 de noviembre de 2018). Restricción externa durante el período posneoliberal: el caso del gasoil. *Econo Journal*. <https://econojournal.com.ar/2018/11/restriccion-externa-durante-el-periodo-posneoliberal-el-caso-del-gasoil/>
- Solá, J. (29 de abril de 2004). La crisis energética profundiza las heridas con Chile. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-crisis-energetica-profundiza-las-heridas-con-chile-nid596630/>
- Última Hora. (19 de abril de 2012). Crece la presión internacional por la expropiación de YPF-Repsol. <https://www.ultimahora.com/crece-la-presion-internacional-la-expropiacion-ypf-repsol-n521028.html>

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Producción de petróleo y gas natural en miles de TEP (1990-2003)	40
GRÁFICO 2. Pozos exploratorios terminados (1980-1999)	42
GRÁFICO 3. Reservas comprobadas de petróleo Mm ³ (1980-1999)	43
GRÁFICO 4. Reservas comprobadas de gas natural en MMm ³ (1980-1999)	43
GRÁFICO 5. Relación reservas comprobadas-producción de petróleo en años (1980-1999)	44
GRÁFICO 6. Relación reservas comprobadas-producción de gas natural en años (1980-1999)	44
GRÁFICO 7. Exportaciones de petróleo en el total de petróleo producido en miles de TEP (1990-1998)	45
GRÁFICO 8. Producción de gasoil en m ³ durante el año 2001 y 2003	55
GRÁFICO 9. Matriz de suministro de energía eléctrica argentina (2003)	62
GRÁFICO 10. Cortes nominales de gas natural años 2000 y 2004	68
GRÁFICO 11. Gas exportado a Chile vía gasoductos troncales (2003-2004)	74
GRÁFICO 12. Exportaciones de gas natural a Chile, Uruguay y Brasil en miles de m ³ por día (2002-2020)	75
GRÁFICO 13. Gas exportado a Uruguay vía gasoductos troncales (2003-2004)	81
GRÁFICO 14. Importaciones y exportaciones de electricidad ligadas a Uruguay en GWh (2002-2015)	84
GRÁFICO 15. Gas exportado a Brasil vía gasoductos troncales (2003-2004)	85
GRÁFICO 16. Importaciones y exportaciones de electricidad ligadas a Brasil en GWh (2002-2007)	87
GRÁFICO 17. Evolución precio del petróleo WTI (1990-2020)	100
GRÁFICO 18. Producción de petróleo en miles de TEP (2003-2015)	102

GRÁFICO 19. Evolución de las reservas comprobadas y producción de gas natural (2002-2011)	103
GRÁFICO 20. Evolución del horizonte de reservas de gas natural (2002-2011)	103
GRÁFICO 21. Importaciones de gas natural en estado gaseoso en Kg (2003-2015)	107
GRÁFICO 22. Importaciones de gasoil sobre el total de su oferta interna en miles de TEP (2003-2015)	113
GRÁFICO 23. Producción, importación y oferta interna de gas natural en miles de TEP (2003-2015)	114
GRÁFICO 24. Producción, oferta interna, importación y exportación de fueloil en miles de TEP (2003-2015)	115
GRÁFICO 25. Balanza comercial total y del sector combustibles	122
GRÁFICO 26. Fueloil adquirido vía fideicomiso con Venezuela (2002-2015)	127
GRÁFICO 27. Gasoil adquirido vía fideicomiso con Venezuela (2002-2015)	128
GRÁFICO 28. Importación de GNL por país de origen en dólares CIF (2008-2015)	130
GRÁFICO 29. Cuenta corriente y variación de reservas internacionales en millones de U\$S (2002-2013)	132
GRÁFICO 30. Stock de IED de España – Principales sectores (en millones de US\$ y % de participación sobre la IED total del país)	142
GRÁFICO 31. Exportaciones argentinas de biodiesel en toneladas	147
GRÁFICO 32. Exportaciones argentinas de gas natural en miles de TEP (2003-2015)	195

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. Gasoductos de exportación de gas natural argentino al año 2003	71
TABLA 2. Documentos suscriptos por Argentina y Venezuela (2004-2009)	95
TABLA 3. Importaciones de carbón y electricidad en miles de TEP (2003-2015)	115

ANEXO I

Bionotas de las personas entrevistadas

- Roberto Baratta: Subsecretario de Coordinación del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. Director por el Estado de Repsol YPF desde noviembre de 2007 a febrero 2008 y desde diciembre de 2011 hasta su recuperación. Licenciado en Comercio Internacional de la Universidad Nacional de Luján. Magister en Organización y Dirección de Empresas por la Universidad de Buenos Aires.
- Julián Bilmes: es Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Es becario post-doctoral en temas estratégicos del CONICET y docente en la UNLP. Su tesis doctoral versó sobre la renacionalización de YPF entre 2012 y 2015. Sus áreas de estudio se centran en geopolítica, soberanía, desarrollo y recursos estratégicos.
- Juan José Carbajales: Subsecretario de Hidrocarburos de la Nación (2019-2020). Abogado (UBA) y Licenciado en Ciencia Política (UBA), con Posgrados en Regulación Energética (CEARE) y Servicios Públicos (UBA); Magister en Derecho Administrativo (U. AUSTRAL) y Doctorando (UBA) con tesis finalizada. Punto Focal de Secretaría de Energía en temas: OPEP+, G20 Energy Focus Group, Cambio Climático, iniciativa EITI y Gobierno Abierto. Director y Gerente General, en representación del Estado Nacional, en empresas públicas de la industria energética (ENARSA, TRANSENER y EBISA). Delegado del Poder Ejecutivo Nacional en YPF. Coordinador del libro "Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)", Ed. Edunpaz, 2021. Autor del libro: "Las Sociedades Anónimas Bajo Injerencia Estatal (SABIE)", reimpresso en 2014 por Ed. Astrea. Docente de grado y Maestrías en la UBA (F. Derecho, F. Cs. Sociales y F. Ingeniería), en la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPaz), en la Escuela de Abogados del Estado (PTN) y FLACSO. Investigador de CyT de UNPaz. Autor del libro: "Running existencial", Ed. Dunken, 2018.

ANEXO II

Bionotas de las personas con rol como informante clave

- María Elena Lorenzini: Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Adjunta en el CONICET con especialidad en Teoría de las Relaciones Internacionales, Relaciones Argentina-Chile y Argentina-Venezuela y temas de Política Exterior.
- Ricardo De Dicco: es especialista en tecnología de reactores nucleares de potencia, desempeñándose en el sector nuclear desde 2009. En la actualidad es Director del Centro de Servicios de Tecnología Nuclear (CSTN) de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA). En el pasado ha trabajado como asesor de Gerencia General de INVAP, y previo a ello fue asesor en asuntos energéticos, nucleares e hidrocarburíferos en el Ministerio de Planificación Federal.

