



1. Condicionantes domésticos y agenda de la política exterior: reconfiguraciones del problema energético argentino (2003-2015)

Domestic constraints and the foreign policy agenda: reconfigurations of the Argentine energy problem (2003-2015)

Condicionantes domésticos e agenda da política externa: reconfigurações do problema energético argentino (2003-2015)

Maximiliano Barreto

Facultad Teresa de Ávila y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, Universidad Católica Argentina

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

maximilianobarreto@uca.edu.ar

Recibido: 30 de septiembre de 2023

Aceptado: 30 de abril de 2025

DOI: <https://doi.org/10.56487/d2cnn511>

Resumen

La interrupción del suministro energético argentino en el verano de 2003-2004 impulsó a la problemática energética como tema de la agenda gubernamental del período 2003-2015. El presente artículo analiza esta cuestión desde la perspectiva de la agenda de la política exterior, ya que la misma se vio impactada por tales dificultades domésticas. En este sentido, a través de una estrategia general de carácter cualitativa, el objetivo es hacer foco en el problema energético como tema de la agenda externa y analizar de qué manera varió y condicionó la política exterior entre los años 2003 y 2015.



Palabras claves

Política exterior — Condicionantes domésticos — Agenda gubernamental — Problema energético — Argentina

Abstract

The interruption of the Argentine energy supply in the summer of 2003-2004 propelled the energy problem as a topic of the governmental agenda of the period 2003-2015. This article analyzes this issue from the perspective of the foreign policy agenda since it was impacted by such domestic difficulties. In this sense, through a general qualitative strategy, the objective is to focus on the energy problem as a topic of the external agenda and analyze how it varied and conditioned foreign policy between 2003 and 2015.

Keywords

Foreign policy — Domestic constraints — Governmental agenda — Energy problem — Argentina

Resumo

A interrupção do fornecimento de energia argentino no verão de 2003-2004 impulsionou o problema energético como um tema da agenda governamental do período de 2003-2015. Este artigo analisa essa questão sob a perspectiva da agenda de política externa, uma vez que foi impactada por tais dificuldades domésticas. Nesse sentido, através de uma estratégia geral qualitativa, o objetivo é focar no problema energético como um tema da agenda externa e analisar como a política externa variou e condicionou entre 2003 e 2015.

Palavras-chave

Política externa — Restrições domésticas — Agenda governamental — Problema energético — Argentina

Introducción

Tiempo antes del inicio del gobierno de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007), el sector energético mostró señales preocupantes en relación con el suministro doméstico. En la presidencia interina de Eduardo Duhalde (enero de 2002 a mayo de 2003), aparecieron inquietudes sobre el *stock* de reservas de hidrocarburos, su relación con los volúmenes exportados y el abastecimiento de hidrocarburos, especialmente de

gasoil.¹ Respecto de esta última, incluso se declaró la emergencia en el abastecimiento de los hidrocarburos.²

Aunque la causa de dicha situación no es objeto de este artículo, cabe enmarcar este comportamiento sectorial en las transformaciones que sufrió al calor de las políticas de reforma estructural que experimentó el Estado, las cuales modificaron el modelo de gestión estatal (Estado-productor-empresario) que sobre él había predominado históricamente en el país, 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.³ Así, en líneas generales, los diversos eslabones de la cadena de suministro quedaron en manos de actores privados.

Ahora bien, a pocos meses del arribo de Kirchner a la Casa Rosada, la interrupción del suministro de gas natural y electricidad en el verano de 2003-2004 catapultó la problemática al tope de la “agenda gubernamental”, entendida esta como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y 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.⁴ La batería de medidas tomadas al respecto confirmó el ingreso de este flagelo a la agenda de gobierno y, a la vez, su incorporación a la agenda de la política exterior.

¹ Jefatura de Gabinete de Ministros, informe del jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Senadores de la Nación, informe n.º 56, 2 de octubre de 2002, 80, 223-228.

² Decreto 867/2002, Hidrocarburos, 23 de mayo de 2002.

³ Nicolás Gadano et al., “Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas en la Argentina”, Serie Reformas Económicas 7 (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998), 16; Evelin Goldstein et al., “Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014”, *Realidad Económica* 298 (2016): 34.

⁴ Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de Gobierno* (México, D. F.: Miguel Ángel Porrua, 1993), 29.

Las siguientes acciones lo ejemplifican. En marzo de 2004, se lanzó el Programa de Racionalización de Exportaciones de Gas y del Uso de la Capacidad de Transporte,⁵ que recortó las exportaciones a Chile, 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 fueloil desde Venezuela.

Desde allí hasta el final del recorte temporal, el problema energético —en tanto condicionante doméstico— permaneció como *issue-area* de la agenda externa argentina. En este marco, se propone analizar de qué manera el problema energético como asunto de la agenda externa varió y condicionó la política exterior entre los años 2003 y 2015. Con este objetivo, se busca comprender el comportamiento de uno de los principales problemas de la agenda del Gobierno y, particularmente, de la agenda externa, y su incidencia sobre las relaciones exteriores del país.

Disciplinariamente, el estudio acerca de cómo los problemas de agenda sufren cambios en el tiempo es escasamente abordado desde las relaciones internacionales. La ciencia política es el campo que aporta pistas sobre este cometido. En este sentido, si bien se recupera el llamado enfoque interactivo como marco de referencia teórico-conceptual que habilita el estudio sobre la relación entre condicionantes (domésticos) y la política exterior, se toman conceptos politológicos como la mencionada idea de agenda gubernamental.

Desde el punto de vista metodológico, esto implica considerar la problemática energética como un condicionante doméstico de la política exterior o, en otras palabras, a la primera como la variable independiente y a la política exterior como la variable dependiente. Dado que se asume que la condicionalidad entre ambas variables no es automática sino mediada por los decisores políticos, se incorporó una variable interviniante, denominada agenda de Gobierno.⁶

⁵ Resolución 265/2004, Gas natural (Secretaría de Energía, 24 de marzo de 2004).

⁶ La variación de los indicadores de la variable independiente no implica una relación de necesidad con la variable dependiente. Aunque la primera exprese un comportamiento preoculante, incide en la segunda de acuerdo con el modo en que los decisores entienden el problema energético.

En cuanto a la operacionalización, la variable independiente se conformó por dos dimensiones: física y económica, las cuales emplearon indicadores energéticos (cuantitativos y materiales). En relación con la variable dependiente, se identificaron dos dimensiones: la político-diplomática y la económico-comercial, que compartieron el mismo indicador que registró las acciones del Gobierno en relación con otros actores internacionales. Dicha variable presentó componentes materiales e ideacionales. La variable interviniente 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, conformada por indicadores ideacionales.

En cuanto a las fuentes, cabe decir que en el marco de una estrategia general de carácter cualitativa se consultaron recursos primarios y secundarios. Las técnicas de recolección de datos fueron la observación basada en documentos y la investigación basada en Internet y archivo. En lo referido a las técnicas de análisis de datos, se empleó el análisis documental, el análisis estadístico descriptivo y el análisis de contenido o discurso.

A modo de hipótesis, se sostuvo que a corto plazo el problema adquirió una faceta primordialmente física que posicionó a Bolivia y a Venezuela —en tanto productores— como socios prioritarios y tensionó el vínculo con Chile, principal importador energético. A mediano término, el problema sumó una faceta económica dado el deterioro de la balanza comercial energética y derivó en la expropiación de las acciones de Repsol YPF, lo que tensionó el vínculo con España.

Finalmente, el texto se organiza del siguiente modo. La próxima sección inserta el trabajo en la literatura y plantea los conceptos centrales escogidos. Posterior a ello, el apartado sucesivo, que es el primero estrechamente empírico, estudia el problema energético y su incidencia en la política exterior a corto plazo. La inclusión de la noción temporal del corto y el mediano plazo es la herramienta que permite visualizar las dos grandes variaciones del problema en el período en cuestión. En efecto, la sección final se dedica a estudiar el tema energético a mediano plazo. El trabajo cierra exponiendo las principales conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación.

Los problemas de agenda en las relaciones internacionales

Un vistazo rápido al desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina en el siglo XX alcanza para identificar que el estudio de los problemas de agenda de Gobierno no ha tenido un espacio destacado. Las perspectivas hegemónicas, en su mayoría pertenecientes al nivel de análisis de la política internacional,⁷ han sido estudios de alcance demasiado macro para ocuparse del tratamiento de las problemáticas de la sociedad, de un sector de ella o del Gobierno y su ingreso al espectro de preocupaciones de la clase política. La influencia del realismo y su desatención a aquello que ocurre al interior de la caja negra del Estado contribuyó a esta situación.

Dentro del nivel de análisis de la política exterior, aunque en términos de escala (micro o meso) existió mayor familiaridad para tratar los problemas de agenda. Ello ocurrió de manera parcial. En la década del 60 y del 70, la aparición del *linkage theory* (también llamado “enfoque interactivo”) con el trabajo pionero de James N. Rosenau *Pre-theories and theories of foreign policy* (1966) abrió el camino para el desarrollo del campo de la política exterior y, a la vez, para reflexionar sobre cuestiones al interior del Estado.

Es conocida la posición de Rosenau de que para estudiar la política exterior es necesario prestar atención a determinados factores domésticos y externos que la condicionan simultáneamente, aunque se podrían citar otras aproximaciones, tales como la propuesta de Graham T. Allison en su obra *La esencia de la decisión* de 1971, en la que construye

⁷ 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. Celestino Del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales* (Madrid: Tecnos, 2007), 22-23.

modelos de toma de decisiones por parte de organizaciones gubernamentales. Los problemas de agenda propiamente dichos han sido considerados temas de estudio de la ciencia política. Claramente, esta desatención relativa pierde de vista que la política exterior es, al fin y al cabo, una política pública.⁸

Dado lo expuesto, el enfoque interactivo se toma como marco de referencia teórico-conceptual porque permite estudiar la problemática energética como un condicionante doméstico de la política exterior y, a la vez, considerar factores externos si es necesario. Se escoge la definición de “condicionante doméstico” de Natalia Ceppi, 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”⁹.

Por otro lado, se toman dos definiciones de “política exterior”: una operativa y otra con una impronta política. La primera de ellas considera que es la acción de un Estado con relación a los demás actores internacionales que persiguen el cumplimiento de una serie de metas u objetivos para el desarrollo de sus relaciones y actividades con los demás actores de la comunidad internacional.¹⁰

La segunda 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 se elige porque frente al problema energético, como se verá, la política exterior fue considerada como una herramienta para apuntalarlo. Asimismo, y en estrecha relación con esta segunda definición, se acudió a la ciencia política para definir “política pública” en tanto sinónimo de la política estatal, pero diferente a la política de Estado:

⁸ Helen Ingram y Susan Fiederlein, “Traversing boundaries: A public policy approach to the analysis of foreign policy; *Political Research Quarterly* 41, n.º 4 (1988): 725-745.

⁹ Natalia Ceppi, “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 doctoral, Universidad Nacional de Rosario, 2011), 15.

¹⁰ Baldomir, como se cita en Ricardo Arredondo, *Derecho diplomático y consular* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2016), 6.

... 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.¹¹

De esta disciplina se tomó, además del mencionado concepto de agenda gubernamental en la Introducción, la noción de “problema”. Aguilar Villanueva define 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.¹²

Por último, volviendo a las relaciones internacionales, se empleó la idea de “corto plazo” y “mediano plazo” de Caldúch,¹³ las cuales permiten periodizar las dos grandes variaciones que el problema energético adquirió. El corto plazo 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 (uno a cinco cinco años). El mediano plazo, por su parte, es una etapa relativamente más amplia, entre cinco y diez años, durante la cual las diversas estructuras y los factores endógenos de los actores internacionales experimentarán cambios significativos que afectarán su influencia o su capacidad de actuación en la vida internacional.¹⁴

El problema energético argentino en el corto plazo (2003-2007)

En los primeros meses del inicio de la presidencia de Néstor Kirchner, la problemática energética (variable independiente) se cristalizó en

¹¹ Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes* 2, n.º 4 (1995), 112-113.

¹² Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, 59-61.

¹³ Rafael Caldúch, *Relaciones internacionales* (Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 2011).

¹⁴ *Ibid.*, 13-14.

la restricción de 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.¹⁵ Dicha restricción y el consecuente corte a los usuarios catalizaron el ingreso de la problemática en la agenda gubernamental. Asimismo, fue la restricción de diversos recursos la que le otorgó al problema energético un cariz físico y explicitó a corto plazo la condicionalidad sobre la política exterior.

Dado que —tal como se expresó— la condicionalidad entre las variables independiente y dependiente no fue automática, cobró peso la variable interviniente “agenda de Gobierno”, la cual captó las impresiones de los tomadores de decisiones respecto a la problemática energética. Al respecto, el Gobierno consideró necesario disponer de un conjunto de medidas a efectos de evitar una crisis de abastecimiento interno.¹⁶ La posibilidad de interrupción del suministro se internalizó en la visión del Gobierno como una amenaza al programa económico, cuya idea del crecimiento puso acento en lo productivo, en el marco de una estrategia neodesarrollista. Se consideró a la energía como un recurso natural estratégico que 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...”¹⁷

¹⁵ La restricción de la oferta doméstica inició específicamente en marzo de 2004 cuando el déficit en el suministro de gas 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. En este lapso, la restricción fue sufrida por la industria y las centrales de generación eléctrica. 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. Walter Cont y Fernando Navajas, “La anatomía simple de la crisis energética en la Argentina”, documento de trabajo n.º 82 (Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 2004), 13.

¹⁶ Ignacio Sabbatella, “Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región: herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal”, en *La integración regional en América Latina: lecciones de una experiencia compleja*, comp. por Raúl Aronskind (Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2021), 128.

¹⁷ Secretaría de Energía, *Plan Energético Nacional 2004-2019* (Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2015), 7.

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 Lafer escogida, sucintamente se visualizó el mecanismo por el cual la variable independiente condicionó a la dependiente. Aquella se constituyó en un condicionante doméstico de la segunda. Esta acción a nivel internacional para contribuir a la solución de problemas, necesidades e intereses locales,¹⁸ 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 demanda internacional de energéticos. 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 la oferta externa de energéticos, refirió al establecimiento de relaciones energéticas con actores internacionales con quienes no se registraban antecedentes inmediatos en la materia como Bolivia y Venezuela, quienes se convirtieron en socios prioritarios.

Primer esquema de impactos

Cuando estalló la restricción de gas y electricidad, Argentina 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 diez gasoductos¹⁹ de exportación construidos entre 1997

¹⁸ Lafer como se citó en Anabella Busso, “Notas sobre la estrategia de inserción internacional”, en *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización; 1983-2011*, coord. por Anabella Busso (Rosario: UNR Editora, 2016), 12.

¹⁹ A su vez, existía un gasoducto con Bolivia que databa de los años 70.

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).²⁰ A partir de 1997, rápidamente Chile se había constituido en el mayor mercado para la energía argentina debido a sus compras de gas natural al ser un importador neto de insumos energéticos.²¹ En el año 2003, compró nueve décimas partes del total de las exportaciones argentinas de gas natural.²² 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.²³

Analizando las relaciones con el principal socio gasífero (Chile), puede decirse que en este período se presentaron dos grandes momentos de tensión político-diplomática, mientras la dimensión económico-comercial energética se deprimió de manera continua, incluso más allá del corto plazo.

La primera tensión que, a su vez, inició la desaceleración de los intercambios tuvo lugar el 24 de marzo de 2004, cuando la Resolución n.º 265 indicó la suspensión de la exportación de excedentes de gas natural útiles para el abastecimiento interno, ya que Chile quedó en la órbita de aplicación de aquella resolución. El efecto inmediato de la resolución significó una caída importante de las exportaciones de gas natural durante los meses de abril, mayo y junio (el racionamiento comenzó con 3,5 millones de m³ diarios y llegó casi a 8 millones, lo que afectó a las generadoras de energía y a las industrias), cuya tendencia en descenso, como se dijo, fue más allá del período en cuestión.

²⁰ Nicolás Gadano et al., “Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas en la Argentina, 6; Ricardo de Dicco, “¿Crisis energética en Argentina?: diagnósticos para comprender qué hay detrás de la crisis”, documento de trabajo n.º 22 (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador, 2004), 59.

²¹ Rodolfo López y Mónica Romegialli, “Crisis energética y tensiones regionales en los países sudamericanos (ponencia, La Plata, Argentina, 2008), 1.

²² Anouk Honoré, *Argentina: 2004 gas crisis* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2004), 35. En este esquema, el gas licuado de petróleo también cumplió un lugar importante. Nicolás Gadano et al., “Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas en la Argentina”, 58.

²³ Anouk Honoré, *Argentina: 2004 gas crisis*, 35.

En el aspecto político-diplomático, el Gobierno argentino sostuvo la tesis de que la medida era legal y legítima²⁴ y trasladó la responsabilidad a las empresas privadas involucradas. El Gobierno chileno, por su parte, sostuvo otra argumentación, la del incumplimiento del Protocolo Gasífero de 1995 por parte del Gobierno argentino, lo que se sustentó al recurrir al principio de no discriminación respecto de los consumidores afectados en casos de fuerza mayor o caso fortuito que afecten temporalmente a elementos de infraestructura comunes a la exportación y al consumo interno, presentes en el Protocolo Adicional n.º 15.²⁵ Además, rechazó la postura argentina de responsabilidad de los privados.

Asimismo, este escollo tuvo un condimento adicional dada la firma, en paralelo, de 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, en dicho instrumento se dejó constancia, indirectamente, de que el gas boliviano importado por Argentina no podía ser reenviado a Chile, lo que se usó 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, que irritó a las autoridades chilenas.

Ahora bien, en el caso de Uruguay, al exportarse pequeños volúmenes de gas, el impacto fue menor. La principal afectación estuvo producida por la restricción de electricidad. Los despachos argentinos de

²⁴ 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 en que no se pusiera en riesgo el abastecimiento del mercado doméstico. María Elena Lorenzini, *Política exterior, alianza estratégica y energía en América Latina: las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa* (Rosario, AR: Homo Sapiens, 2011), 23. Anónimo. “La falta de gas enfrenta a Chile y Argentina”, *El País*, 10 de mayo de 2004, https://elpais.com/diario/2004/05/11/economia/1084226425_850215.html.

²⁵ Recientemente, Lagos publicó sus memorias y dedicó unas líneas en las que 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”. Anónimo, “El día que el chileno Ricardo Lagos casi le declara la guerra a Néstor Kirchner”, *Infobae*, 6 de enero de 2021, <https://www.infobae.com/politica/2021/01/06/el-dia-que-el-chileno-ricardo-lagos-casi-le-declara-la-guerra-a-nestor-kirchner/>.

electricidad representaban una quinta parte del consumo eléctrico uruguayo. Dado que, en abril de 2004, de 338 MW exportados por Argentina se pasó a 23 MW, la tesis sostenida por Uruguay fue que los contratos establecían el suministro de energía a Uruguay en la modalidad “potencia firme”, por lo cual no correspondía la interrupción del servicio. Cabe decir que, aunque el Gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) se vio ante la posibilidad de tener que recurrir al uso de fueloil y gasoil para alimentar dos centrales térmicas y comprar electricidad a Brasil, tuvo una postura flexible y aceptó que se apliquen cortes de electricidad a usuarios uruguayos en la misma medida en que los sufrieran los consumidores argentinos.

Brasil, por su parte, a diferencia de Chile y Uruguay, contaba con una dotación de recursos energéticos que lo posicionaban de otra manera. Frente a las medidas de restricción por parte de Argentina, la dimensión político-diplomática no se vio negativamente afectada: el corte de gas 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 plazo.²⁶

Volviendo a Chile, el segundo momento de tensión tuvo lugar a poco de ser electa Michelle Bachelet como presidenta (marzo de 2006; su Gobierno se extendió hasta 2010). Mientras la dimensión económico-comercial seguía deprimiéndose, nuevamente la triangulación de cuestiones con Bolivia fue la protagonista. El triunfo de Evo Morales en Bolivia (enero 2006; su Gobierno se extendió hasta 2010) conllevó una revisión de los acuerdos de venta de gas a la Argentina, cuyo resultado fue el aumento del precio del gas que Argentina importaba. Ello obligó a que Buenos Aires aumentara el precio del gas exportado a Chile en correspondencia con el aumento boliviano. Antes de cerrar este apartado, no es menor reconocer que, aunque el vínculo se tensionó en los años

²⁶ 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. Claudio Cafiero et al., “Emergencia e intercambios internacionales (tesina, Universidad de Buenos Aires, 2004), 20.

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.

Segundo esquema de impactos

Como ya se dijo, las medidas destinadas a ampliar la oferta internacional de energéticos estuvieron asociadas a la dotación de recursos de Bolivia y Venezuela, que los posicionó como proveedores de energía, pese a no tener hasta el momento vinculaciones significativas con Buenos Aires al respecto.

En el caso venezolano, no era un país limítrofe y no estaba interconectado energéticamente con Argentina, pero poseía las mayores reservas de petróleo y gas de la región, por lo cual reunía las condiciones para ofrecer energéticos sustitutos (combustibles líquidos para la generación eléctrica: gasoil y fueloil).²⁷ 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 exterior.²⁸

Es en este sentido que, estallada la crisis de restricción argentina, 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.º 6, el intercambio de combustibles para la Argentina (fueloil y gasoil) por tres años. En el Anexo I del Convenio, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) —empresa estatal venezolana de la industria hidrocarburífera— se comprometió a proveer como intermediadora 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. Además, el convenio incluía facilidades en materia de financiamiento. En la dimensión económico-comercial,

²⁷ Se destacan como atributos positivos de estos combustibles su oportuna disponibilidad, sobre todo en lo referente a la gestión, almacenamiento y transporte, lo que los posicionó como una alternativa inmediata. Claudio Cafiero et al., “Emergencia e intercambios internacionales”, 40.

²⁸ El Gobierno de Hugo Chávez implementó diversos programas de venta de crudo y combustibles a precios reducidos y en condiciones especiales de pago.

el acuerdo se tradujo en un intercambio durante el invierno de 2004 de aproximadamente 634 000 toneladas, cuyo valor total de la operatoria se estimaba en 572 millones de dólares.²⁹

En el caso boliviano, las compras de gas aprovecharon la proximidad geográfica, la existencia de un gasoducto inactivo y la necesidad de Bolivia de ampliar los volúmenes exportables de gas natural. A su vez, se vieron marcadas por la crisis sociopolítica y económica doméstica boliviana.³⁰ En este sentido, tres hitos se identificaron a corto plazo. El primero, con el estallido de la restricción argentina, implicó, el 21 de abril de 2004, la firma del Convenio Temporario de Venta de Gas Natural donde Bolivia, en el que se acordó exportar 4 mm³ por día de gas a Argentina. 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 sustituidas por producción local en 1999. Recuérdese que este suceso contó con 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,³¹ lo que reforzó la tensión argentino-chilena.

A fin de comprender mejor las cuestiones, debe considerarse que esto ocurrió en el contexto de la llamada guerra del gas, que había implicado la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y la sucesión por su vicepresidente, Carlos Mesa (2003-2005). El gas aparecía como un tema sensible y el Gobierno de Mesa no contaba con margen para desoír las demandas políticas domésticas. Este momento incluyó dos adendas (noviembre de 2004 y enero de 2005) que extendió el volumen de gas a 6,5 millones de m³ por día.

²⁹ Claudio Cafiero et al., “Emergencia e intercambios internacionales, 40.

³⁰ Natalia Ceppi y María Elena Lorenzini, “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, n.º 194 (2019): 23.

³¹ *Convenio temporario de venta de gas natural entre la República Argentina y la República de Bolivia* (Buenos Aires: 21 de abril de 2004), Cancillería Argentina, art. 2 inc. 7, https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOlmJo=&tipo=kg==&id=mKCimw==&caso=pdf.

El segundo hito ocurrió cuando Bolivia requirió ajustar el valor base del fluido. Aunque la posibilidad de que Bolivia cortara el suministro energético puso signos de interrogación a la armonía político-diplomática,³² un acuerdo resolvió las tensiones. 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 de aquellos años.

Por último, el tercer hito se dio con la llegada de Morales en enero de 2006 a la presidencia de Bolivia, que condujo al resurgimiento del nacionalismo petrolero. En el contexto de la firma de la Declaración Binacional de Integración Energética, se convino revisar de manera integral el Convenio Temporario de venta de gas natural de 2004 y sus adendas. Frente a esta situación, y dado que la problemática energética argentina continuaba agravándose, el Gobierno argentino asumió una postura flexible.

De esta manera, 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. Argentina receptó las demandas bolivianas: se fijó la elevación del precio de exportación, se estableció que el suministro de gas tendría como prioridad el abastecimiento del mercado boliviano y se reiteró el compromiso del Gobierno argentino a destinarlo a su consumo doméstico y a no 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).

Evidentemente —y en este punto comienza a ser explícita la faceta económica del problema energético trabajada en el siguiente apartado—, las compras argentinas de gas tras el acuerdo implicaron una mayor erogación de las arcas estatales, lo que se acentuó frente a puntuales incumplimientos de Bolivia y el recurso a la importación de GNL

³² Natalia Ceppi, “La temática energética en las relaciones entre Argentina y Bolivia: acuerdos y contrariedades por el gas natural”, *Foro Internacional* 50, n.º 1 (2010): 29-30.

—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.

El problema energético argentino a mediano plazo (2007-2015)

El presente apartado analiza las implicancias de la problemática energética en la política exterior argentina a mediano plazo. Esta periodización permite estudiar la faceta económica del problema energético que se explicitó en un lapso mayor al considerado anteriormente. En este sentido, se abarcan los tres Gobiernos contemplados en el recorte temporal (2003-2015).³³

Cabe decir que la distinción entre corto y mediano plazo 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.³⁴ En concordancia, lo trabajado en la sección previa dio cuenta de que en el corto plazo el Gobierno argentino se enfocó en responder ante el desequilibrio entre la oferta y la demanda energética (considérense las medidas destinadas a ampliar la oferta internacional de energéticos y a limitar la demanda internacional de estos).

Ahora bien, como los alcances de un problema no permanecen fijos en el tiempo, paulatinamente la variable independiente contribuyó a actualizar la visión del Gobierno sobre la naturaleza del problema. En tal

³³ Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015).

³⁴ International Energy Agency como se citó en Gülfen Kocaslan, “International energy security indicators and Turkey’s energy security risk score”, *International Journal of Energy Economics and Policy* 4, n.º 4 (2014): 736; Gonzalo Escribano, “Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE, Real Instituto Elcano, 21 de diciembre de 2006, 5, <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/seguridad-energetica-concepto-escenarios-e-implicaciones-para-espana-y-la-ue-dt>.

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 insustentabilidad macroeconómica de la problemática energética. En efecto, a mayor plazo, el Gobierno buscó garantizar la disponibilidad de flujos de energía, pero en la medida en que ello fuera compatible con un desarrollo económico sustentable.

En este punto, cabe preguntarse por qué con el paso del tiempo se alteró la valoración del Gobierno sobre el problema energético. La respuesta a ello se encuentra en gran medida en la variación que sufrió la problemática energética, la cual se fue agravando.

En un contexto de caída constante de la producción petrolera, en el año 2005 la balanza comercial de gasoil³⁵ entró en déficit. El año 2007 fue clave por el fuerte crecimiento de las importaciones. Si bien, respecto al gas natural, Argentina exportaba un volumen importante, dada la crisis de restricción, en el año 2007 la balanza comercial se volvió deficitaria y se inició allí el declive de la producción de gas y un ciclo de crecientes importaciones. Asimismo, el fueloil, junto al gasoil, cobró peso como combustible para la generación de las centrales termoeléctricas a partir de la escasez en el suministro de gas.³⁶ 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.³⁷ En este cuadro, deben sumarse las importaciones de gas natural licuado que, progresivamente, significaron uno de los volúmenes más importantes de compras. En efecto, hacia los años 2007-2008 el aglutinamiento de un conjunto de cambios configuró un hito en el proceso de redefinición del problema energético.

³⁵ En este rubro, se incluyen los denominados gasoil grado 1, 2 y 3 y el diésel oil según lo indicado en el documento metodológico del Balance Energético Nacional 2015. *Balance Energético Nacional 2015* (Buenos Aires: Ministerio de Energía y Minería, octubre de 2016), 28.

³⁶ Ignacio Sabbatella, “Petróleo, gas y crisis energética en Argentina (2003-2007): algunos aportes desde el marxismo ecológico (ponencia, Asociación Argentino Uruguaya de Economía Ecológica, Buenos Aires, 2010), 9.

³⁷ Evelin Goldstein et al., “Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina”, 40.

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

Como se vio, hacia los años 2007-2008 la problemática energética se agravó. El Gobierno comenzó a prestar atención a indicadores de la variable independiente que, inclusive, no tenían efecto inmediato en la vida cotidiana, como la caída de las reservas comprobadas hidrocarburíferas. Así, en julio de 2007, la Resolución n.º 459³⁸ creó el programa Energía Total. Al año siguiente, ya en el Gobierno de Cristina Fernández, se crearon los programas Gas Plus,³⁹ Petróleo Plus y Refinación Plus⁴⁰ con el objetivo de incrementar la producción de petróleo de las cuencas argentinas y aumentar la capacidad de procesamiento de las refinerías⁴¹.

Dado el tema de investigación, es interesante mencionar que fue la propia área económica de la política exterior por su conexión con el sector energético, fundamentalmente a través de la balanza de pagos,⁴² el lugar en el que 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 donde se ubica la (sub)balanza comercial, la cual recoge las transacciones reales entre los residentes del país y el resto del mundo (comercio de bienes y servicios,

³⁸ Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Resolución 459/2007 (Buenos Aires: 12 de julio de 2007), *Boletín Oficial de la República Argentina*, 13 de julio de 2007.

³⁹ Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Resolución 24/2008 (Buenos Aires: 6 de marzo de 2008), *Boletín Oficial de la República Argentina*, 7 de marzo de 2008.

⁴⁰ Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 2014/2008 (Buenos Aires: 25 de noviembre de 2008), *Boletín Oficial de la República Argentina*, 26 de noviembre de 2008.

⁴¹ Víctor Bravo, “Análisis de la Ley 27.007, 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>, 2015, 16.

⁴² 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. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa”, Gobierno de la República Argentina, consultado el 26 de octubre de 2025, <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-35-45>.

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).⁴³ Respecto a ello, un informe del Banco Central de la República Argentina 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.⁴⁴

En efecto, el cariz económico del problema comenzó a transformarse en un serio desafío para el programa económico y, en definitiva, el desarrollo del país, en un contexto de agotamiento del modelo de desarrollo neodesarrollista.

Otros ejemplos que sitúan a la política exterior como el lugar donde visualizar la faceta económica del problema refiere a los aumentos de precios ya mencionados con Bolivia y a la relación con Venezuela. En este último caso, vía la intermediación, Caracas cobró preponderancia en la provisión de fueloil (hasta 2011) y gasoil.

Finalmente, un último ejemplo relevante se vincula con las importaciones de gas natural licuado iniciadas en 2008.⁴⁵ Con el fin de ser regasificado e inyectado en las redes de gasoductos, se instaló una terminal flotante de regasificación en el puerto de la ciudad de Bahía Blanca (que inyectó gas al gasoducto de la empresa Trasportadora Gas del Sur [TGS])

⁴³ Ministerio de Economía de la Nación, *Las cuentas internacionales: preguntas frecuentes* (Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2021), 9, https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/preguntas_frecuentes_cuentas_internacionales.pdf.

⁴⁴ Banco Central de la República Argentina, *Informe de inflación* (Buenos Aires: Subgerencia General de Investigaciones Económicas, 2007), https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe_de_inflacion.asp.

⁴⁵ Se advierte que las importaciones de gas natural licuado se registran desde 2005, aunque los volúmenes son poco significativos. Es a partir de 2008 cuando las compras de este recurso dieron un salto cualitativo. Natalia Ceppi, “La política energética argentina: un balance del período 2003-2015”, *Revista Problemas del Desarrollo* 192, n.º 49 (2018): 49.

y, una segunda⁴⁶ en 2011 cuando la redefinición del problema adquirió definitivamente su nuevo cariz.

La importación de gas natural licuado configuró un nuevo esquema de relacionamiento internacional sin antecedentes sustantivos en la materia, que implicó a países proveedores, fundamentalmente extrarregionales. Al respecto, no debe perderse de vista que el precio pagado por la importación de gas natural licuado fue superior a los precios del gas en boca de pozo de las cuencas argentinas. También fue mayor a los precios pagados a Bolivia por la importación de gas mediante gasoductos, sobre todo a partir de 2011. Esto sucedió como resultado del desastre natural padecido por Japón⁴⁷ que implicó que aquel país —uno de los mayores importadores de gas natural licuado 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 posterior tsunami.

*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 3115 millones de dólares. Dicho déficit adquirió una dimensión muy significativa, ya que dejó de tratarse de una dificultad sectorial para convertirse en un problema de impacto macroeconómico.⁴⁸ Dado este panorama, las importaciones en tanto medida para evitar la interrupción del suministro eran claramente insustentables. Fue necesario emprender acciones urgentes sobre la oferta de recursos

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Federico Bernal, et al., *Ex secretarios de Energía bajo la lupa: ¿quiénes son, qué hicieron y a quiénes representan los críticos energéticos del kirchnerismo?* (Barcelona: Planeta, 2015), 84.

⁴⁸ Evelin Goldstein et al., “Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina, 3; Nicolás Gadano, “La lógica político-institucional de la política energética”, en *Dilemas del Estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, coord. por Carlos Acuña (Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2014), 165.

energéticos.⁴⁹ 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,⁵⁰ lo que dejó en claro el giro y la reinterpretación del problema energético.

En esta mutación del problema, cobró peso la visión del Gobierno sobre la responsabilidad del sector privado. Recuérdese que 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.⁵¹

En ese escenario, tal como se observa en lo que se conoce como Informe Mosconi,⁵² el Gobierno enfocó a su vez la responsabilidad sobre la petrolera transnacional Repsol YPF, la cual era la líder del sector y fue acusada de un comportamiento empresarial “predatorio”⁵³ iniciado en

⁴⁹ Francisco Nercesian et al., “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”, Centro de Economía Política Argentina, 30 de marzo de 2022, 37, <https://centrocepa.com.ar/informes/331-politica-energetica-evolucion-del-sector-y-desafios-del-mercado-de-hidrocarburos-en-argentina-analisis-del-desarrollo-del-sector-en-la-posconvertibilidad-2002-2021>.

⁵⁰ Alfredo Visintini et al., “Análisis de las políticas energéticas (petróleo y gas natural) desde el abandono de la Convertibilidad (2002-2015)” (ponencia, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 2019), 5.

⁵¹ Humberto Campodónico, *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004), 26, <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cepal/recinf/78.pdf>.

⁵² 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.

⁵³ 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 (anterior 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. “Las políticas de Repsol en YPF: depredación, desinversión y desabastecimiento”, *El informe Mosconi*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012), 20.

1999.⁵⁴ 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 gas.⁵⁵ 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.

Ante esta lectura, la principal (re)acción del Estado 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.⁵⁶ En otras palabras, frente a la insustentabilidad en términos macroeconómicos del problema energético, la política exterior apareció nuevamente como una herramienta para apuntalar esta situación.

En resumidas cuentas, el Gobierno decidió expropiar las acciones de Repsol YPF, lo cual trajo implicancias internacionales 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 transnacional, con la empresa Repsol propiamente dicha.

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. La tensión no solo quedó en palabras, sino que, en el contexto del debate parlamentario del proyecto de ley de expropiación, España a través de una norma privilegió la compra de biodiesel proveniente de países de la Unión Europea en clara retaliación a la Argentina, productor de aproximadamente la mitad del biodiésel consumido por España. Este hecho redujo el saldo

⁵⁴ Pascale Bonnefoy, "Argentina: la expropiación de Repsol-YPF", *Estudios Internacionales* 184 (2016): 47, ; *El informe Mosconi*, 18-19.

⁵⁵ *Ibid.*, 19.

⁵⁶ La expropiación fue a través de una Ley Nacional.

argentino de exportaciones por un valor cercano a los 900 millones de dólares anuales.⁵⁷

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 1994 al prohibir el uso de biodiésel no producido en la Unión Europea, lo cual discriminaba injustificadamente el biodiésel extracomunitario, distorsionando la producción y el comercio internacional del recurso.⁵⁸ 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 económica española. En octubre de 2013, nuevamente el Ministerio de Industria español excluyó a los productores argentinos de biodiésel de la lista de proveedores autorizados a vender el combustible.⁵⁹

Conclusiones

El presente trabajo se enfocó en la relación entre condicionantes domésticos (problemática energética) y la política exterior (argentina). Dado que no se asumió una condicionalidad necesaria y automática entre dichas variables, se sumó una variable interviniente para construir a la problemática energética como un problema de la agenda gubernamental. En este sentido, el texto permitió no solo divisar las implicancias del tema energético sobre la política exterior, sino además estudiar los rasgos que

⁵⁷ Jesús Rodríguez, “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, 2015), 148.

⁵⁸ Informe del jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Diputados de la Nación, n.º 81 (2012), 1225. No es menor reconocer que Argentina era el principal productor mundial de biodiésel, elaborado a base de aceite de soja.

⁵⁹ “Nueva restricción española al biodiésel argentino”, *Agrofy*, 12 de noviembre de 2013, <https://news.agrofy.com.ar/noticia/132535/nueva-restriccion-espanola-al-biodiesel-argentino>. Cabe decir que, si bien la voz de España y Repsol se amplificó por el respaldo político de diversos actores, también en octubre de 2013 el bloque decidió imponer aranceles a las importaciones de biodiésel argentino, aludiendo a prácticas de *dumping* por parte de Argentina.

el problema energético adquirió entre los años 2003 y 2015 al sumarse a la agenda de Gobierno.

En concordancia con la hipótesis propuesta, el abordaje habilitó la identificación de dos grandes momentos del problema energético en función de la idea de corto y mediano plazo. En este sentido, a corto plazo el problema adquirió un cariz físico debido a que fue la restricción en el suministro interno de determinados recursos energéticos la que impactó prioritariamente sobre la política externa. Esto es así porque el Gobierno percibió que el desequilibrio en la oferta y la demanda de recursos energéticos era perjudicial para sostener el crecimiento económico.

En cuanto a los impactos, se agruparon en dos esquemas. Por un lado, en torno a las acciones que buscaron restringir la demanda internacional de combustibles en pos de garantizar el abastecimiento nacional: se habla aquí de las medidas que recortaron, fundamentalmente, las exportaciones gasíferas a Chile y, en un plano de menor importancia relativa, a Uruguay y Brasil. El análisis de los casos permitió divisar cómo el intercambio de gas con Chile inició en el verano 2003-2004 un declive que se prolongó más allá del corto plazo. Con Uruguay, la situación de tensión se relacionó, en realidad, con las restricciones de electricidad, mientras que Brasil —con una dotación de recursos destacable— por el contrario, asumió una postura de ayuda al despachar electricidad a la Argentina. El segundo esquema consistió en agrupar las medidas de ampliación de la oferta de combustibles, lo que posicionó a Bolivia y Venezuela como proveedores.

Avanzando el tiempo, la problemática energética fue agravándose y mostrando una faceta económica además de la física. En resumidas cuentas, dicho agravamiento se visualizó en las crecientes importaciones de gasoil, gas natural, fueloil y gas natural licuado, las que hacia 2007-2008 comenzaron a ser preocupantes para el Gobierno. En ese contexto, las autoridades comenzaron a mirar con prioridad la insustentabilidad económica que resultaba de comprar combustibles en el exterior. Finalmente, fue en el año 2012 cuando se tomó una decisión radical dado su contenido con el objetivo de frenar el drenaje de divisas. Por medio de una ley nacional, se expropiaron las acciones del grupo

Repsol YPF, identificado por el Gobierno como el principal responsable de un proceso de depredación de los recursos energéticos que devino en la necesidad de importar para cubrir lo no producido.