



## El Gas Natural en los Vínculos entre Argentina y Bolivia (2003-2011): Acuerdos e Impactos Colaterales.

### Natural Gas in Argentina and Bolivia Relations (2003-2011): Agreements and Collateral Impacts.

*Natalia Ceppi\**

Recibido: 07 de Diciembre de 2011. Aceptado: 20 de Mayo de 2012.

Publicado: 28 de Mayo de 2012.

**Resumen:** El presente artículo analiza las relaciones entre Argentina y Bolivia en torno de la comercialización del gas natural durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011). La crisis energética que Argentina comenzó a experimentar en 2004 trajo consecuencias en materia de política exterior. Esta situación tensionó las relaciones con Chile en la denominada *Crisis del Gas* e intensificó los vínculos con Bolivia a través de las importaciones del hidrocarburo. A lo largo del período, Argentina y Bolivia firmaron diferentes acuerdos con el objetivo de construir una agenda energética conjunta. Sin embargo, la distancia existente entre lo acordado y lo implementado demostraron la falta de una mirada a largo plazo para gestionar un recurso de tipo estratégico.

**Palabra clave:** Argentina, Bolivia, Chile, gas natural, acuerdos bilaterales, empresas transnacionales.

**Abstract:** This article examines the relations between Argentina and Bolivia around natural gas trade during Néstor Kirchner (2003-2007) and Cristina Fernández (2007-2011) administrations. The energy crisis that Argentina began to experiment in 2004 brought consequences in foreign policy. On the one hand, when Argentina cut the hydrocarbon exports had political problems with Chile because *Gas Crisis* and on the other, the country intensified ties with Bolivia to buy this natural resource. During 2003-2011, Argentina and Bolivia signed agreements to build a bilateral energy agenda. However, the difficulties to give force these agreements, showed the lack of effective policies to manage a strategic resource.

**Keywords:** Argentina, Bolivia, Chile, natural gas, bilateral agreements, transnational corporations.

---

\* Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario – Argentina. Doctora en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. e-mail: [nataliaceppi@yahoo.com.ar](mailto:nataliaceppi@yahoo.com.ar).

## Introducción<sup>2</sup>

A partir de la década del noventa, la industria energética argentina comenzó a experimentar una serie de cambios, producto de las reformas político-económicas implementadas durante las administraciones de Carlos Menem (1989-1999). De forma paulatina, un sector que había permanecido tradicionalmente bajo el control del Estado fue reestructurado en su totalidad para favorecer el ingreso de empresas transnacionales en los diferentes eslabones del *upstream* y *downstream*.<sup>3</sup> Si bien, desde la óptica gubernamental este proceso fue justificado para transformar dicho sector en moderno, eficiente y competitivo, sus resultados no fueron coincidentes con los objetivos planteados. En marzo de 2004 eclosionó una grave crisis energética que se manifestó en las dificultades de abastecimiento doméstico y en la política de recortes de las exportaciones de gas natural hacia Chile, situación que derivó en el episodio de la *Crisis del Gas*. En este contexto, Argentina debió recurrir a un proveedor externo mediante la “reactivación” de las importaciones de gas natural de Bolivia.<sup>4</sup> A

<sup>2</sup> El presente trabajo contempla algunos de los lineamientos que fueron abordados durante la investigación doctoral de la autora.

<sup>3</sup> El *upstream* refiere a las actividades de exploración y explotación mientras que el *downstream* es inherente a las tareas de transporte, distribución y comercialización.

<sup>4</sup> En 1968 Argentina y Bolivia firmaron el primer contrato de compra-venta de gas natural,

partir de allí y durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2011), la cuestión energética fue entendida como una temática prioritaria en la agenda bilateral.

En base a lo mencionado, el presente trabajo aborda, en primer lugar, las características generales y los principales resultados de la privatización del sector energético argentino durante las presidencias de Carlos Menem. En segundo lugar, se analizan las vinculaciones Kirchner-Mesa y Kirchner-Morales (2003-2007) en torno de la comercialización del gas natural. Este apartado pone énfasis en cómo *la crisis energética argentina*, por un lado, intensificó los contactos con Bolivia- a pesar de algunas contrariedades- y por otro, sensibilizó las relaciones con Chile. Por último, se recorre el vínculo entre Argentina y Bolivia en el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011), donde se indaga sobre los cambios contractuales de la compra-venta del hidrocarburo.

### La privatización energética argentina: el puntapié de la crisis

Desde las crisis petroleras de la década del setenta, el mercado mundial de gas natural ha mantenido un crecimiento sostenido, llegando a representar alrededor del 25% de

el cual estuvo vigente hasta 1999. Sin embargo, a diferencia de 2004, la comercialización del hidrocarburo boliviano fue motivada por cuestiones políticas y no por necesidades estructurales del mercado energético argentino.



las fuentes de energía que son utilizadas en la actualidad (AIE, 2010). Dicho crecimiento se explica porque, en términos comparativos con el carbón y el petróleo, su utilización genera un menor impacto ambiental y además es un recurso económicamente competitivo (del Granado Cosío, 2008: 127). De acuerdo con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el gas natural ocupa el 26% de la matriz energética de América Latina y el Caribe y proyecta una evolución positiva del 29% para las tres primeras décadas del siglo XXI (Flórez Piedrahita, 2010: 6-7).

En el caso de América del Sur, la expansión del mercado gasífero evolucionó de la mano de las políticas de liberalización y reestructuración que fueron implementadas en las economías de la región durante los años noventa. Las industrias energéticas no fueron exceptuadas de estas reformas, siendo Argentina, Bolivia y Perú, los casos referenciales al concluir en la privatización de sus respectivas empresas estatales (Campodónico, 2004: 8).

En Argentina, el sector energético estuvo en manos del Estado hasta la llegada al poder de Carlos Menem en 1989 a través de dos compañías: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), creada el 3 de junio de 1922 y Gas del Estado que entró en funcionamiento el 1 de enero de 1946.<sup>5</sup> El

<sup>5</sup> YPF tenía a su cargo las tareas del *upstream* y Gas del Estado se ocupaba del *downstream*.

31 de diciembre de 1990 el ex Presidente dispuso la transformación de YPF en una sociedad anónima a través del Decreto 2778. Su fundamento radicó en la necesidad de atraer inversiones y adelantos tecnológicos en una empresa que en ese entonces fue definida como ineficiente y de escasa rentabilidad.<sup>6</sup> Una vez que YPF fue convertida en sociedad anónima, se sancionó el 24 de septiembre de 1992 la Ley 24145. Esta última transfirió el dominio de los recursos energéticos a las provincias que cuentan con los mismos en el marco de la política de federalización del momento y declaró a YPF sujeta a privatización (Campodónico, 2004: 24). Sin embargo, entre 1993 y la adquisición de esta compañía por parte del grupo Repsol en 1999, YPF atravesó un complejo proceso de venta de sus acciones al sector privado en base a la fragmentación de su capital establecido por ley.<sup>7</sup>

---

Estas empresas trabajaban en conjunto porque el gas natural que era captado por YPF- de forma directa o mediante contratistas- era entregado a Gas del Estado para su respectiva distribución y comercialización (Pistonesi, 2001: 17).

<sup>6</sup> Puede consultarse el Decreto 2778, 31 de diciembre de 1990. Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2778-90.htm>. Consultado: 09/03/2012.

<sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 24145, la fragmentación del paquete accionario fue planteada de la siguiente manera: acciones de *Clase A*: 51% para el Estado Nacional; acciones de *Clase B*: 39% para las provincias hidrocarburíferas o en su defecto las no productoras; acciones de *Clase C*: 10% para el personal de la empresa; acciones de *Clase D*: son aquellas que el Estado y las provincias

En enero de 1999, el Estado puso en venta el 14.99% de su participación a un precio mínimo de US\$ 38 por acción. La compra fue efectuada por Repsol y en junio de este mismo año obtuvo por US\$ 13000 millones casi la totalidad del paquete accionario de YPF integrado por el Estado, las provincias y los accionistas de las Bolsas de Buenos Aires y Nueva York (Azpiazu, 2002: 184).<sup>8</sup> El ingreso del grupo fue facilitado por la compra de la empresa Astra S.A. en 1996 y el 45% de Pluspetrol Energy en 1997 para participar en la Cuenca del Noroeste (Campodónico, 2004: 25).

Por su parte, la reestructuración de Gas del Estado fue más dinámica y expeditiva que la venta de YPF. La Ley 24076 del 20 de mayo de 1992 otorgó el nuevo marco normativo dentro del cual se prestarían los servicios de transporte y distribución del gas natural por parte del sector privado (Azpiazu & Schorr, 2001: 8-9). Desde el 1 de enero de 1993, el Estado permitió a

---

deciden vender al sector privado. Disponible en: <http://infoleg.gov.ar/>. Consultado: 09/03/2012.

<sup>8</sup> Es importante aclarar que desde la privatización de YPF en 1992 hasta su adquisición por parte de Repsol, los porcentajes de participación de las acciones A, B y C fueron disminuyendo a favor del sector privado (clase D).

La reducción de la presencia del Estado fue tal que el 22 de marzo de 1995, el Congreso nacional sancionó la Ley 24474 para autorizar al Poder Ejecutivo a reducir su tenencia accionaria a una sola acción, la denominada *Golden Share*. Esta permite ejercer el derecho a veto en decisiones de tipo estratégicas (cambio de sede y mantenimiento de un Director dentro del grupo).

terceros el acceso *indiscriminado* a los sistemas de transporte y distribución siempre que no se comprometiera el suministro doméstico, quedando su presencia relegada a aquellas actividades donde los operadores privados no deseaban hacerlo (Kozulj, 2000: 16).

En el ámbito operativo, Gas del Estado fue subdividido en diez compañías, dos transportistas - Transportadora Gas del Norte S.A. y Transportadora Gas del Sur S.A.- y ocho distribuidoras- GASNOR, Gas del Centro, Gas Cuyana, Gas del Sur, GASNEA, Litoral Gas, Gas Pampeana, Metrogas/Gas Natural Ban- las cuales cubren todo el territorio nacional (Pistonesi, 2001: 22). Este proceso implicó “la desintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera” (Azpiazu & Schorr, 2001: 9) y dejó en el pasado la existencia de un mercado conformado por una única empresa.

Los escasos márgenes de acción que el gobierno nacional conservó sobre la industria energética coadyuvaron a que las empresas transnacionales llevaran adelante una explotación intensiva de los recursos hidrocarburíferos (Ortiz, 2007). Es importante destacar que durante la liberalización del sector, la producción gasífera creció de manera considerable ante el incremento de la demanda doméstica y la concreción de los proyectos de exportación hacia Brasil (2000), Chile (1997) y

Uruguay (1998), respectivamente (Campodónico, 2004: 28). En relación a la demanda interna, se registró un alza de 30.174.885 miles de metros cúbicos (Mm<sup>3</sup>) en 1999 a 33.472.749 Mm<sup>3</sup> en 2004. En el caso de Chile, los volúmenes de exportación ascendieron de 2667 millones de metros cúbicos (MMm<sup>3</sup>) a 5140 MMm<sup>3</sup> en el mismo período.<sup>9</sup> No obstante, la actividad exploratoria no acompañó el ritmo de crecimiento del consumo y de las exportaciones.

Mientras que bajo el control estatal, más del 90% de los pozos fueron explorados y perforados por YPF, dicha proporción se redujo al 24% a fines de 1999 (Campodónico, 2004: 29). Este porcentaje continuó disminuyendo y entre los años 2001-2003 el número de pozos explorados y en perforación avanzada fue inferior a los 20 anuales (Kozulj, 2005: 46). Esto se tradujo en *una gran reducción de las reservas existentes*, las cuales pasaron de 748.134 MMm<sup>3</sup> en 1999 a 541.857 MMm<sup>3</sup> en 2004.<sup>10</sup>

Los datos anteriores cobraron relevancia con la crisis socio-política y económica que atravesó Argentina a finales de 2001 y que llevó a la renuncia del entonces Presidente Fernando De la Rúa (1999-2001). Con el

objetivo de reactivar la economía, el Poder Ejecutivo implementó una serie de cambios tales como, el fin del régimen de la convertibilidad, la devaluación del peso argentino y el control del Estado sobre las tarifas y los precios, entre otros. Estas medidas impactaron en el sector energético ya que modificaron las reglas de juego bajo las cuales operaban las empresas transnacionales. Como afirma Kozulj, si durante la Convertibilidad las compañías no habían invertido en exploración cuando comercializaban a precios tres veces más altos que en 2002, una vez impuesta la pesificación<sup>11</sup>, tenían menos incentivos para llevar a cabo esta fase del *upstream* (2004). Cabe subrayar que ante la inestabilidad doméstica, el gobierno nacional les aseguró a las transnacionales la libre disponibilidad del 70% de sus divisas obtenidas por las exportaciones *a cambio* de que las mismas garantizaran *la estabilidad de los volúmenes de suministro y no subieran las tarifas internas* (Campodónico, 2004: 23). De este modo, el decremento de la oferta disponible no sólo ha estado relacionado con el aumento del consumo y los volúmenes a exportar sino que podría pensarse que los operadores energéticos presionaron para importar gas boliviano a mejores precios que los nacionales (Kozulj, 2005: 9). En consecuencia, las restricciones

<sup>9</sup> Los datos fueron extraídos del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas y de la Comisión Nacional de Energía de Chile.

<sup>10</sup> Información del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas.

<sup>11</sup> La pesificación ocasionó la reducción de los precios en Boca de Pozo, en el transporte y la distribución de los hidrocarburos.

en la oferta del recurso fue el impacto más visible de la ausencia de una política energética nacional a largo plazo que derivó -durante la administración de Néstor Kirchner- en la necesidad de importar gas desde Bolivia para hacer frente al abastecimiento y a los compromisos internacionales, en especial, con Chile.

### **La administración de Néstor Kirchner (2003-2007): la energía en doble frente**

A fines de 2003 los signos de preocupación por una eventual crisis energética no eran de *público conocimiento*. Pero, en los ámbitos especializados y gubernamental se percibía que el congelamiento de los precios del gas en Boca de Pozo, redundaría en una retracción de la oferta (Cont & Navajas, 2004: 6). Los primeros indicios de que la crisis energética era un hecho inminente se plasmaron el 13 de febrero de 2004 cuando Néstor Kirchner emitió los Decretos 180 y 181 que introdujeron cambios en la regulación existente a fin de evitar la escasez de gas natural en temporada invernal. A partir de los mismos, el Ejecutivo se propuso crear un fideicomiso para financiar inversiones en las áreas de transporte y distribución; incrementar las tarifas del consumo comercial e industrial y establecer una recategorización de los usuarios residenciales de acuerdo a los volúmenes de consumo (Lutereau & Gremone, 2004). La crisis energética fue reconocida por el

gobierno argentino el 24 de marzo de 2004 tras la Resolución 265. Dicha normativa estableció que las necesidades energéticas domésticas poseen preeminencia sobre el abastecimiento de otros mercados, por lo cual la administración de Néstor Kirchner puso en marcha la racionalización de las exportaciones de gas natural a Chile.<sup>12</sup>

La crisis energética argentina produjo un doble efecto en la política exterior: originó *momentos de tensión* con el país trasandino y *momentos de cooperación* con la presidencia de Mesa Gisbert (2003-2005). En las vinculaciones argentino-chilenas, los recortes en los envíos del hidrocarburo derivaron en el episodio de la *Crisis del Gas*, tanto por las restricciones en sí mismas como en la forma en que se implementaron puesto que no hubo por parte de Argentina un aviso previo de la medida (Lorenzini, 2011: 230).

Como era de esperarse, los recortes en los volúmenes enviados fueron objeto de

---

<sup>12</sup> La Resolución 265 del 24 de marzo de 2004 estableció que: “el abastecimiento de las necesidades energéticas de la población es el eje alrededor del cual se pueden discernir las posibilidades de que nuestro país pueda abastecer a otros mercados, manteniéndose presente la referida subordinación, cualquiera sea el tipo de operaciones de exportación de gas o electricidad generada con gas que se puedan realizar, ya que siempre debe darse preeminencia al consumo interno”. Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/265-04.htm>. Consultado: 07/03/2012.



reclamos por parte de la administración de Ricardo Lagos (2000-2006), quien denunció el incumplimiento del Protocolo Gasífero de 1995. Ambos Estados suscribieron el 27 de noviembre de 1995 el Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16- con una duración de treinta años- por el cual Argentina se comprometió a proveer gas natural a Chile.<sup>13</sup> Este recurso es de gran importancia para el país, no sólo porque ha estructurado su consumo residencial, industrial y de producción hidroeléctrica en base al hidrocarburo, sino porque el gas natural representa- según la Comisión Nacional de Energía- el 48% de la matriz energética nacional.

La *Crisis del Gas* significó para Chile, un primer recorte de 3.3 MMm3 diarios de gas natural, la alza inmediata de las tarifas eléctricas y la falta de combustible (Clarín, 03/04/2004; Clarín 20/04/2004). Por su parte, el Estado argentino “intentó deslindar su responsabilidad, explicando que eran las empresas privadas - tanto las generadoras de gas, las encargadas del transporte así como también las distribuidoras - las responsables del problema porque no habían realizado las inversiones necesarias para abastecer la demanda interna y la

<sup>13</sup> Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 entre la República Argentina y la República de Chile, 27 de noviembre de 1995. Las exportaciones de gas natural se iniciaron en 1997.

exportación al mismo tiempo” (Colacrai & Lorenzini, 2006: 193). Asimismo, Néstor Kirchner 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: 230).<sup>14</sup>

Mientras que la debilidad del escenario energético argentino- y en consecuencia la *Crisis del Gas*- originó entredichos entre Argentina y Chile y hasta una *disminución de las confianzas*, en palabras del propio Lagos (ABC, 04/04/2004), en las relaciones con Bolivia, Néstor Kirchner y Carlos Mesa impulsaron la comercialización del hidrocarburo. El 21 de abril de 2004, los

<sup>14</sup> El artículo 2 del Protocolo Gasífero sostiene que: “Los Partes no pondrán restricciones a que los productores y otros disponentes de gas natural de la República de Argentina y de la República de Chile exporten gas natural al país vecino, sobre la base de sus reservas y sus disponibilidades, debidamente certificadas; que a tal fin comprometan los exportadores e importadores. Tal antecedente permitirá a la Secretaría de Energía de la República Argentina, en nombre del Poder Ejecutivo, y al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de la República de Chile, en nombre del Poder Ejecutivo, según corresponda, considerar las solicitudes a fin de otorgar los respectivos permisos de exportación de gas natural en la medida que no se comprometa el abastecimiento interno al momento del otorgamiento, si la legislación de las Partes así lo requiere”.

dos mandatarios negociaron la compra-venta de gas natural por un volumen máximo de “hasta 4 MMm<sup>3</sup> por día” por un período de seis meses, con la posibilidad de renovación o ampliación. El país andino reconoció que el precio base del contrato era de US\$ 1 por cada millón de unidades térmicas británicas (BTU), pero debido a las compras gasíferas que Argentina había realizado en el pasado sin haber tenido una “necesidad estructural”, el precio final fue fijado en US\$ 0.98 por millón de BTU.<sup>15</sup> A su vez, Kirchner y Mesa manifestaron- en base a sus realidades domésticas- la necesidad de fortalecer y ampliar a futuro el comercio energético bilateral. Ante esto, la construcción del Gasoducto NEA (GNEA)- obra de infraestructura que uniría los campos gasíferos bolivianos con las provincias del Nordeste argentino- fue entendida como estratégica.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Artículo 2 del Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre la República de Bolivia y la República Argentina, 21 de abril de 2004.

<sup>16</sup> El 23 de noviembre de 2003 el Estado y las provincias del NEA (Salta, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe) suscribieron el acuerdo para el lanzamiento del Gasoducto del Nordeste debido a que la falta de energía en esa región del país repercutió negativamente en su desarrollo socio-económico. Este caso puede tomarse como un ejemplo del análisis planteado por Mansilla sobre los resultados de la privatización en materia de transporte y distribución. Los volúmenes de inversiones se orientaron a poner en marcha obras de infraestructura relacionadas con los mercados de exportación. Es decir, las empresas transnacionales decidieron potenciar

Un hecho a destacar dentro del Convenio es que el gas exportado desde Bolivia a Argentina no puede ser destinado o comercializado a terceros países. Este dispone que “en ningún caso el gobierno argentino autorizará, desde la Cuenca Noroeste Argentina, la exportación de gas a terceros países de una cantidad superior al promedio histórico de los 90 días anteriores, tomando como base la fecha de suscripción del presente”.<sup>17</sup> Dicho condicionante formaba parte de la postura de Carlos Mesa de “no enviar ni una molécula de gas a Chile”. La reivindicación marítima fue establecida como una de sus prioridades en política exterior con el objetivo de encontrar una solución negociada frente al enclaustramiento boliviano derivado de la derrota de la Guerra del Pacífico (Siles del Valle, 2008: 219). El gobierno argentino aceptó esta condición *a sabiendas* de que la misma agregaría una dificultad adicional en las discrepancias con Chile. La delicada situación energética nacional requería una solución inmediata, por lo cual, el gobierno argentino otorgó vía libre a las exigencias de la administración de Mesa.

los beneficios provenientes del comercio con los países vecinos y obtener aumentos pequeños en la capacidad interna mediante el uso intensivo de las instalaciones que eran de propiedad de Gas del Estado con inversiones a corto plazo y de fácil recuperación (2007: 148).

<sup>17</sup> Artículo 2.7 del Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre la República de Bolivia y la República de Argentina.





vTras la negociación del acuerdo con Bolivia, en abril de 2004, Argentina y Chile conformaron un Grupo de Trabajo Ad Hoc para estudiar soluciones conjuntas, a fin de restablecer la normalidad del abastecimiento (Colacrai & Lorenzini, 2006: 194). A pesar de ello, el gobierno chileno comenzó a buscar proveedores alternativos de gas natural licuado (GNL) y solicitó a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) la proyección de una planta de regasificación, a fin de reducir su dependencia del mercado energético argentino (Rudnick, *et. al.*, 2007).

Ante el incremento en la demanda argentina, el 25 de noviembre de 2004 y el 3 de noviembre de 2005, el ex Presidente Kirchner solicitó la ampliación de la compra-venta del hidrocarburo, primeramente a 6.5 MMm<sup>3</sup> diarios y luego 7.7 MMm<sup>3</sup> por día hasta el 31 de diciembre de 2006. Teniendo en cuenta que el alejamiento del Estado del sector energético en los años noventa derivó en la situación de crisis, el Congreso nacional sancionó -el 20 de octubre de 2004- la creación de la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) a través de la Ley 25943.<sup>18</sup> Esta empresa se encuentra habilitada para llevar adelante las actividades del *upstream* y *el downstream* de forma directa o mediante la asociación

con terceros, con la posibilidad de “intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas de monopolios u oligopolios”.<sup>19</sup> La creación de esta compañía demostró las intenciones del Poder Ejecutivo de establecer una postura más activa en el sector y en las operaciones comerciales energéticas con el exterior. Sin embargo, ENARSA no ingresó de inmediato en la compra-venta de gas natural boliviano sino que su participación quedó a la espera de una mayor “consolidación” como ente empresarial.

Entre 2004 y el ascenso de Evo Morales como Presidente, el 22 de enero de 2006, los vínculos entre Argentina y Bolivia por la comercialización del hidrocarburo transcurrieron sin sobresaltos tanto en materia de precios como en las cantidades pautadas. Una vez en el poder, Evo Morales planteó la necesidad de reestructurar la política energética a nivel nacional y en las relaciones con los países importadores y las empresas transnacionales involucradas. Según el Primer mandatario, Bolivia asistía a una etapa histórica de construir una política exterior sin “la conducción errática e incoherente” que había caracterizado los períodos anteriores. En este proceso, los recursos naturales, en especial los

<sup>18</sup> Sus acciones se conforman de la siguiente manera: 53% del Estado nacional, 35% del sector privado y 12% de las provincias.

<sup>19</sup>Puede consultarse el sitio electrónico de ENARSA. Disponible en: [http://www.enarsa.com.ar/ley\\_enarsa.htm](http://www.enarsa.com.ar/ley_enarsa.htm). Consultado: 07/03/2012.

hidrocarburos, fueron definidos como *estratégicos* y estableció que precisaban medidas orientadas en función de los intereses y objetivos del Estado (Plan Nacional de Desarrollo, 2006: 198).

El 1 de mayo de 2006, Evo Morales promulgó a través del Decreto 28701-Héroes del Chaco- “la nacionalización” de los hidrocarburos bolivianos. A partir del mismo, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) pasó a *representar plenamente al Estado* y en ésta recae la responsabilidad de comercializar los hidrocarburos al interior y al exterior así como establecer sus volúmenes y precios.<sup>20</sup> Ante esta medida, el 29 de junio de 2006, Néstor Kirchner y Evo Morales firmaron un Convenio Marco para la Venta de Gas natural y la realización de Proyectos de Integración Energética Conjunta. Entre las principales cuestiones referidas al comercio bilateral se destacan las siguientes: *a)* se determinó un costo para Argentina de US\$ 5 por millón de BTU para el período comprendido entre el 15 de julio y el 31 de diciembre de 2006, respetando los 7.7 MMm<sup>3</sup> de metros cúbicos diarios, según la adenda de 2005; *b)* se acordó la ampliación de las cantidades de compra-venta del hidrocarburo hasta alcanzar el objetivo final de 27.7 MMm<sup>3</sup> por día, razón por la cual, la concreción del

GNEA fue presentada como una prioridad en la relación; *c)* se involucraron a las empresas estatales-YPFB y ENARSA- en el comercio energético, tanto en actividades de exploración y explotación en Bolivia como en el diseño del proyecto GNEA; *d)* la empresa argentina se comprometió a que las cantidades de gas natural importadas tienen como objetivo, satisfacer la demanda interna del país sin poder ser exportadas a terceros países, salvo acuerdo entre ambas partes.<sup>21</sup>

Dicho Convenio sentó las bases y los pre-requisitos para la firma del acuerdo de compra-venta de gas natural entre ENARSA y YPFB, el 19 de octubre de 2006 y que se hizo operativo a partir del 1 de enero de 2007 y con una vigencia por 20 años. El convenio contempló un cronograma de entrega cuyos volúmenes se incrementarían por períodos. Se fijaron 7.7 MMm<sup>3</sup> para el año 2007; hasta 16 MMm<sup>3</sup>-previa puesta en marcha del GNEA- para 2008 y 2009 y 27.7 MMm<sup>3</sup> entre 2010 y la finalización del acuerdo en 2026.<sup>22</sup> En materia de precios, a diferencia de los acuerdos anteriores, éstos son establecidos en función de los precios del fuel oil y el diésel oil, cuyos valores varían a su vez, según el precio internacional del crudo

<sup>20</sup> Artículo 2 del Decreto Héroes del Chaco, 1 de mayo de 2006.

<sup>21</sup> 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, 29 de junio de 2006.

<sup>22</sup> Artículo 4.1 del Convenio ENARSA-YPFB, 19 de octubre de 2006.



West Texas Intermediate (WTI) (HidrocarburosBolivia, 2011).

Ahora bien, si se coteja la letra del Convenio con las acciones que realmente fueron efectivizadas, se observa una disparidad entre las medidas acordadas y aquellas que los dos países llevaron a la práctica. Esta disparidad se estableció en torno de las oscilaciones en los volúmenes de gas exportado por Bolivia y en los retrasos en la construcción del GNEA. Al incumplimiento de lo negociado, deben agregarse los cuestionamientos de las compañías transnacionales, que operan en Bolivia sobre la falta de un respaldo jurídico ante posibles retrasos o falta de pago por parte de ENARSA.

En cuanto a los vaivenes en las cantidades de gas natural exportado, la información proporcionada por YPFB evidencia que desde el inicio del acuerdo, los volúmenes del hidrocarburo que ingresaron a Argentina fueron menores a lo establecido. De los 7.7 MMm3 diarios acordados para el año 2007, Argentina importó entre 4.5 y 5.5 MMm3 por día, incluso con marcados descensos durante los meses de octubre, noviembre y diciembre que no llegaron a superar los 3 MMm3 diarios.<sup>23</sup>

Con respecto al emprendimiento del gasoducto argentino-boliviano, ambos

Estados habían firmado el 26 de marzo de 2007 un acuerdo de inicio de las actividades con *la máxima diligencia posible*. El cronograma para la construcción del GNEA en territorio argentino fue establecido en base a los plazos y las cantidades de entrega de gas natural fijados en el Convenio ENARSA-YPFB.<sup>24</sup> El inicio de la obra fue pautado para el mes de octubre de 2007, pero Néstor Kirchner culminó su mandato en diciembre de ese mismo año, sin haber lanzado su respectiva licitación.

Estos hechos que reflejan una brecha entre lo que Argentina y Bolivia acordaron y las acciones que se llevaron a cabo abrieron un “juego de acusaciones” mutuas. Desde la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH) se reconoció la existencia de algunas dificultades a nivel doméstico debido al proceso de reestructuración propio de la industria tras la “nacionalización” (La Razón, 26/09/2006). Sin embargo, el ex Presidente de YPFB, Santos Ramírez también vinculó el incumplimiento de los volúmenes pautados con la falta de concreción del GNEA, obra sin la cual no podría efectivizarse lo pactado bilateralmente (Los Tiempos, 13/08/2008).

<sup>23</sup> Datos extraídos de los Informes Técnicos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

<sup>24</sup> Artículo 2 del 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, 29 de junio de 2006.



Por su parte, Argentina sostuvo que el retraso en la licitación y ejecución del gasoducto fue, en gran medida, condicionado por el impacto de la realidad doméstica del país andino. La “nacionalización” de los hidrocarburos bolivianos ocasionó un período de disminución de las inversiones de las empresas transnacionales en exploración y explotación- US\$ 280.5 millones en 2003 a US\$ 198.20 millones de dólares en 2006- ante la incertidumbre sobre las posibles consecuencias en la rentabilidad empresarial (Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, 2008: 49). Esto produjo un cierto letargo en la producción y ante la falta de certeza sobre los volúmenes a importar, la concreción del GNEA se retrasó (La Nación, 02/07/2006).

Además de los incumplimientos contractuales, la relación bilateral fue sensibilizada por los reclamos de las compañías transnacionales en Bolivia ante la ausencia de una garantía de pago en el Convenio ENARSA-YPFB. Las empresas que actúan en calidad de operadores- Petrobras, Repsol, Total, British Gas y Pan American- y que entregan el hidrocarburo a YPF para que ésta lo exporte a la Argentina, solicitaron la existencia de una garantía de pago que sustente el contrato comercial.<sup>25</sup> Desde su creación, ENARSA

ha sido cuestionada sobre su capacidad para enfrentar la crisis energética nacional y para emprender la puesta en marcha del GNEA. A su escasa trayectoria, debe sumarse que no interviene de forma directa para realizar tareas exploratorias, sino que actúa como intermediaria en los acuerdos firmados por el Estado (Cortese, *et. al.*, 2009: 89).

A ello se suma una actitud ambivalente con respecto a las empresas transnacionales que participan en la importación del hidrocarburo boliviano. En un primer momento y como justificativo de su creación, el gobierno de Kirchner declaró sus intenciones de intervenir en el mercado energético, a fin de que el Estado fuera recobrando protagonismo sobre los operadores internacionales. No obstante, el 12 de enero de 2006, ENARSA suscribió dos acuerdos comerciales con el Grupo Repsol, una de las compañías que fue objeto de crítica por parte de la administración nacional ante los pedidos de liberalización de precios en plena crisis energética.<sup>26</sup>

---

sostuvo que el contrato ENARSA-YPFB necesitaba ser revisado en tres aspectos: la garantía de pago, una garantía de transporte y proyectar los plazos de los volúmenes de producción. Información disponible en: <http://www.tecnol.com.ar/index.php?to=tapa&iid=631>. Consultado: 01/03/2012.

<sup>26</sup> El primero de ellos tiene una vigencia de diez años donde ambas empresas se comprometen “a colaborar para la exploración de hidrocarburos y el eventual desarrollo de la plataforma continental argentina” en tres zonas de interés, a saber, desde la frontera con Uruguay hasta las

---

<sup>25</sup> El ex Presidente de YPF, Santos Ramírez, en un diálogo con la Revista Tecnoil en 2008



### **Cristina Fernández (2007-2011): la renegociación de lo acordado**

Las dificultades para cumplir el Convenio ENARSA-YPFB y los cuestionamientos por parte de los operadores internacionales en Bolivia demostraron el relegamiento de los aspectos técnicos en el comercio bilateral. El contrato fue firmado con anterioridad a la finalización de las negociaciones entre las empresas transnacionales y YPFB en un contexto marcado por la incertidumbre y la crisis.<sup>27</sup> El desplazamiento de lo técnico, es decir, de las verdaderas posibilidades y dificultades operativas para llevar adelante lo pactado dejó entrever la existencia- tanto de Argentina como de Bolivia- de un diagnóstico impreciso y meramente coyuntural. Por ello, tras la llegada al poder de Cristina Fernández en 2007, la relación bilateral estuvo orientada a reformular las condiciones contractuales de la comercialización del gas natural.

---

Islas Malvinas, el Golfo San Jorge y la Cuenca Austral. Por su parte, el segundo establece la conformación de un consorcio entre ambas compañías y otras empresas transnacionales para efectuar actividades exploratorias en la Cuenca Colorado Marina en el mar argentino. Hechos relevantes publicados en la página electrónica del Grupo Repsol. Disponible en: [http://www.repsol.com/es\\_es/corporacion/accionistas-e-inversores/inf\\_economicofinanciera/informes\\_financieros/html/resultados/4t05/default.aspx?pagina=6](http://www.repsol.com/es_es/corporacion/accionistas-e-inversores/inf_economicofinanciera/informes_financieros/html/resultados/4t05/default.aspx?pagina=6). Consultado en: 13/03/2012.

<sup>27</sup> El artículo 3 del Decreto de nacionalización de Evo Morales estableció que las empresas transnacionales contaban con un plazo no mayor a los 180 días- desde su promulgación- para regularizar su situación contractual con el Estado.

El 26 de marzo de 2010, Cristina Fernández y Evo Morales suscribieron una rectificación al Convenio de 2006. Los puntos reformulados estuvieron orientados a establecer garantías *en materia de transporte, suministro y pagos*. En primer lugar, Argentina y Bolivia se comprometieron a construir un nuevo gasoducto a fin de facilitar e incrementar los volúmenes exportados.<sup>28</sup> Esta obra de infraestructura se denominó Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA) y su primera fase fue inaugurada en junio de 2011. EL GIJA une los campos de Tarija en Bolivia con la planta compresora Campo Durán en la provincia argentina de Salta y a partir de 2014 se conectará al GNEA (CBH, 2011).

En segundo lugar, las empresas ENARSA y YPFB reformularon los porcentajes de comercialización de gas natural acorde con las posibilidades de la compañía boliviana y la capacidad de transporte existente. Para el 2010 se fijó una cantidad diaria contractual de 7.7 MMm<sup>3</sup> y para el 2011 fue de 11.3 MMm<sup>3</sup>. A esto se añade que los compromisos de entrega y recepción son estacionales, es decir, varían según la estación del año (invierno/verano), por lo

---

<sup>28</sup> Cláusula 3.11 de la Primera adenda al Contrato de compra-venta de gas natural de 2006, 26 de marzo de 2010.



cual estos valores sufren una reducción en verano cuando la demanda es más baja.<sup>29</sup>

En tercer lugar y respondiendo a los reclamos de las empresas transnacionales de la ausencia de una garantía de pago, ENARSA se comprometió a entregar una Carta de Crédito Stand By a favor de YPF como un mecanismo, que respalde los pagos de las importaciones de gas natural.<sup>30</sup> Este documento posee una vigencia de cinco años, contados a partir de la adenda, su carácter es irrevocable y su ejecución es inmediata desde la fecha de vencimiento de las facturas adeudadas sin necesidad de notificación previa.

Si bien, las modificaciones contractuales favorecieron una mayor normalización del comercio bilateral del hidrocarburo, durante el período en estudio no han podido ser superadas las debilidades estructurales que Argentina posee en el sector energético. Las reservas existentes continuaron disminuyendo, pasando de 541.857 MMm<sup>3</sup> en 2004 a 358.733 MMm<sup>3</sup> en 2010<sup>31</sup> y el país tuvo nuevamente dificultades para cumplir con los compromisos de envío a Chile. Entre 2008 y el 1 de julio de 2009- hasta que llegó el primer buque de GNL al Estado trasandino- hubo recortes sucesivos

<sup>29</sup> Anexo D de la Primera adenda al Contrato de compra-venta de gas natural de 2006.

<sup>30</sup> Cláusula 13.10 de la Primera Adenda al Contrato de compra-venta de gas natural de 2006.

<sup>31</sup> Información proporcionada por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas.

de gas natural y suspensiones completas (10-11 de junio de 2008 y 7 de mayo de 2009).<sup>32</sup> A pesar de que esta racionalización no tuvo el impacto del episodio de la *Crisis del Gas*, la medida “restó credibilidad no sólo al gobierno, sino que también a los operadores privados en Argentina” (Kozulj, 2008: 20).

Ambos factores – la caída estrepitosa de las reservas y las restricciones de las exportaciones convenidas – ejemplifican, entre otros indicadores, la necesidad de que Argentina replantee su política energética (Olmedo, 2004). Uno de los mayores desaciertos por parte del Estado ha sido la ausencia de reglas destinadas a incrementar las inversiones en el sector, ya sea mediante la canalización de parte del excedente fiscal o a través de la negociación con el sector privado, para que éste respete las obligaciones de abastecimiento interno y externo (Kozulj, 2008: 20).

### Reflexiones Finales

Las reformas implementadas en la industria energética argentina, durante las presidencias de Carlos Menem, conjuntamente con las medidas establecidas en plena crisis de 2001 generaron la existencia de un sector con serias debilidades para hacer frente a su demanda doméstica y los compromisos adquiridos

<sup>32</sup> Información proporcionada por la Asociación de Distribuidores de Gas Natural de Chile.



con Chile en 1995. Así, a partir de 2004, la crisis energética doméstica impactó en materia de política exterior con un doble efecto: situaciones de tensión y entredichos con el país trasandino ante la racionalización de las exportaciones de gas natural en el episodio de la *Crisis del Gas* y momentos de cooperación con Bolivia mediante la reactivación de la compra-venta del hidrocarburo en las administraciones de Néstor Kirchner y Carlos Mesa.

El acuerdo de 2004 fue ampliado en dos oportunidades ante la demanda creciente de gas natural en la matriz energética argentina. En el período 2003-2005, la comercialización del hidrocarburo no encontró dificultades ni en materia de precios ni en los volúmenes pactados. Sin embargo, la “nacionalización” de la industria energética boliviana estableció un punto de inflexión en la relación entre Argentina y Bolivia, ya que Néstor Kirchner debió renegociar nuevas pautas contractuales en base a los cambios experimentados en el país andino. Ahora bien, el Convenio entre ENARSA y YPF, firmado el 19 de octubre de 2006 no quedó exento a los cuestionamientos mutuos, producto de la distancia entre lo acordado y lo implementado, tales como las oscilaciones en las importaciones y la falta de construcción del GNEA. A su vez, los reclamos por una garantía de pago, por parte de los operadores en Bolivia

*sensibilizaron* los contactos bilaterales, ya que indirectamente se ponía en tela de juicio la capacidad de ENARSA para cumplir en tiempo y forma con lo convenido.

Las cuestiones pendientes del Convenio de 2006 llevaron a que Cristina Fernández y Evo Morales firmaran una adenda el 26 de marzo de 2010. Los ajustes en los plazos y volúmenes de entrega, el compromiso de construcción de un nuevo gasoducto y la incorporación de un respaldo jurídico en materia de pago normalizaron el comercio del hidrocarburo. No obstante, esta mayor normalización de las importaciones de gas natural boliviano sólo representa un mecanismo paliativo de las necesidades energéticas estructurales que posee Argentina. Debido a que en el período 2003-2011 se implementaron medidas orientadas a resolver los problemas coyunturales del sector, aún queda pendiente la diagramación de una política estatal a largo plazo que dé cuenta del valor estratégico que posee la energía.

#### Referencias:

- Agencia Internacional de Energía (AIE) (2010). World Outlook Energy, Resumen Ejecutivo. Disponible en: [http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/WEO2010\\_es\\_spanish.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/WEO2010_es_spanish.pdf).



- Azpiazu, D. (2002). Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social, CIEPP- Fundación OSDE, Argentina.
- Azpiazu, D. & Schorr, M. (2001). Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital, FLACSO, Argentina.
- Cámara Boliviana de Hidrocarburos (2011). GIJA, la continuidad a 43 años de relación gasífera. Disponible en: <http://www.cbh.org.bo/>.
- Campodónico, H. (2004). Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina, CEPAL, Serie Recursos Naturales e infraestructura, N° 78, Chile.
- Colacrai, M. & Lorenzini, M.E. (2006). La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de encuentros y desencuentros puntuales, en AA.VV., *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, CERIR, Vol. I, Tomo IV, Argentina.
- Cont, W. & Navajas, F. (2004). La anatomía simple de la crisis energética en la Argentina, Documento de Trabajo N° 82, FIEL, Argentina.
- Cortese, C., *et al.* (2009). Propiedad y explotación de los recursos hidrocarbúricos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y Debates Hoy, Informe Final Bienio 2007/2009, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- Del Granado Cosío, H. (2008). El modelo energético es insostenible, en *Umbrales*, N° 17, CIDES-UMS, Bolivia.
- Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (2008). Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Bolivia.
- Flórez Piedrahita, C. (2010). Eficiencia energética y energías renovables para el desarrollo industrial. Situación Energética en América Latina y El Caribe, OLADE, 15 de julio, Cartagena. Disponible en: <http://temp2.olade.org/documentos2/PRESENTACIONES/Cartagena%20V6.pdf>.
- HidrocarburosBolivia.com (2011). Informe semanal 15/08/2011 al 21/08/2011. Disponible en: <http://www.hidrocarburosbolivia.com>.
- Kozulj, R. (2000). Resultados de la reestructuración de la industria del gas natural en la Argentina, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 14, Chile.





- Kozulj, R. (2004). La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de la integración de mercados, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 77, Chile.
- Kozulj, R. (2005). Crisis de la industria del gas natural en Argentina, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 88, Chile.
- Kozulj, R. (2008). Lo que se hizo y lo que no se hizo, *Revista Prensa Energética*, junio/julio, Año 5, N° 3, Argentina.
- Lorenzini, M. E. (2011). Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa, Ed. Homo Sapiens, Colección Politeia, Argentina.
- Lutereau, P. & Gremone, L. (2004). Acontecimientos recientes en la industria del gas natural en Argentina, *Estándar & Poor's*, 15 de marzo. Disponible en: [http://energy.org.ar/GON/Marzo\\_2004/s&p.pdf](http://energy.org.ar/GON/Marzo_2004/s&p.pdf).
- Mansilla, D. (2007). Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina, Ed. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Argentina.
- Olmedo, J. (2004). Argentina debe replantear su política energética futura, *Revista Informe Industrial*, julio. Disponible en: <http://www.iae.org.ar/lacrisis/lacrisis46.pdf>.
- Ortíz, R. (2007). Las empresas transnacionales en el sector petrolero argentino. Agotamiento de los recursos naturales, comportamiento oligopólico e irresponsabilidad socio-ambiental, FOCO, Programa de vigilancia social de las empresas transnacionales, Serie Cuadernos de Investigación N° 2, Argentina.
- Pistonesi, H. (2001). Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, CEPAL, Serie Gestión Pública, N° 15, Chile.
- Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia (2006). Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/pdf/PND/00.pdf>.
- Rudnick, H., *et. al.* (2007). Abastecimiento de gas natural, Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Ingeniería Eléctrica, Chile.
- Siles del Valle, J. (2008). Política marítima, en Mesa Gisbert, Carlos (Coord.), *Un gobierno de ciudadanos*, Plural Editores, Bolivia.



**Periódicos revisados:**

- ABC: 04/04/2004.
- Clarín: 03/04/2004; 20/04/2004.
- La Nación: 02/07/2006.
- La Razón, 26/09/2006.
- Los Tiempos: 13/08/2008.