

Integración gasífera entre Argentina y Bolivia: de la etapa geopolítica al distanciamiento político (1968–2019)

Gas Integration between Argentina and Bolivia: From the Geopolitical Stage to the Political Distance (1968–2019)

Ignacio Sabbatella*
Esteban Serrani**

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar la trayectoria de la integración gasífera entre Argentina y Bolivia durante el período 1968–2019, identificando las categorías que permiten caracterizar distintas etapas a lo largo del vínculo. Las categorías seleccionadas son: el regionalismo prevaleciente, la dimensión predominante de política exterior, el tipo de vínculo entre ambos países, el grado de integración y el precio de compra-venta del gas natural. A partir de dichas categorías se delimitaron cinco etapas: geopolítica (1968–1982), cooperación democrática (1983–1988), divergencia de mercado (1989–1999), cooperación condicionada (2004–2015) y distanciamiento político (2016–2019). La estrategia de investigación se encuadra dentro de un estudio de caso con el fin de indagar las tensiones y conflictos que subyacen a los acuerdos interestatales en materia energética en el largo plazo. Las técnicas de recolección de datos y análisis se enmarcan en la investigación

* Dr. en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: isabbatella@flacso.org.ar. ORCID ID: 0000-0002-4535-0819

** Dr. en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Correo electrónico: eserrani@gmail.com. ORCID ID: 0000-0003-2682-7738. Recibido: 16 de noviembre de 2020. Modificado: 23 de mayo de 2021. Aceptado: 30 de junio de 2021.

documental, a través de series estadísticas obtenidas de distintas fuentes, los convenios bilaterales firmados por las partes y la bibliografía específica. En las conclusiones se presenta una matriz conceptual que permite trazar una comparación de las etapas.

Palabras clave: Integración regional – Argentina – Bolivia – Acuerdo interestatal – Gas natural.

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the trajectory of gas integration between Argentina and Bolivia during the period 1968–2019, identifying the categories that allow characterizing different stages along the relationship. The selected categories are: the prevailing regionalism, the predominant dimension of foreign policy, the type of relationship between the two countries, the degree of integration and the natural gas price. From these categories, five stages were delimited: geopolitics (1968–1982), democratic cooperation (1983–1988), market divergence (1989–1999), conditional cooperation (2004–2015) and political distancing (2016–2019). The research strategy is framed within a case study in order to investigate the tensions and conflicts that underlie long-term inter-state energy agreements. The collection and analysis techniques are framed in documentary research, through statistical series obtained from different sources, the bilateral agreements signed by the parties and the specific bibliography. In the conclusions, a conceptual matrix is presented that allows a comparison of the stages.

Keywords: Regional Integration – Argentina – Bolivia – Interstate Agreement – Natural Gas.

I. INTRODUCCIÓN

El 23 de julio de 1968, Argentina y Bolivia sellaron el primer contrato de compra-venta de gas natural y pocos años después se inauguraba el primer gasoducto transfronterizo de la región. A pesar de que han transcurrido más de 50 años, el estudio de la integración gasífera entre ambos países no registra demasiados antecedentes académicos. Desde una perspectiva historiográfica, Zuleta (2013) examinó la dinámica y los mecanismos de negociación entre YPFB e YPF durante la discusión del Primer Acuerdo Bilateral de Construcción de Conexiones Físicas para el Transporte de Combustibles entre Argentina y Bolivia en el período que va de 1937 a 1945. Tini (2008) realizó un estudio comparado de la política exterior argentina respecto de Bolivia y Paraguay, más allá del sector energético, y para ello dividió tres etapas: desde el restablecimiento de la democracia hasta la llegada de Menem a la presidencia (1983–1989), década de 1990 (1990–1999), y desde 2000 hasta el final del gobierno de Néstor Kirchner (2007).

Desde el área de las relaciones internacionales, los trabajos de Ceppi (2010 y 2012) se volcaron al abordaje de la relación boliviano-argentina alrededor del gas natural durante el período 2003-2011, mientras que el de Ceppi y Lorenzini (2019) amplió ese período hasta 2015 con el fin de comparar la política exterior trazada por Argentina respecto de Bolivia y Venezuela. Por su parte, Arroyo Peláez

(2013) realizó un análisis económico y político del sector gasífero en la Argentina para plantear distintos escenarios en torno a la explotación de recursos no convencionales, particularmente *shale gas*, y el futuro del compromiso bilateral con Bolivia.

También se pueden mencionar como antecedentes otros dos informes para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaborados por Kozulj (2008) y Ruiz-Caro (2010), con el fin de hacer un diagnóstico de la integración energética regional, en los cuales se tratan secundariamente distintos aspectos de la relación bilateral boliviano-argentina. Como se puede apreciar, no existen antecedentes de trabajos que hayan abordado la trayectoria histórica completa de la relación gasífera entre ambos países, si no que han hecho foco en determinados períodos o han abordado la integración regional de manera más general.

En este trabajo se rescata particularmente el informe elaborado por Lambertini (2016) para la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE). En el mismo, la autora realiza un balance de los convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur, y en el caso del gas natural concluye que “solamente los acuerdos entre Estados, referidos a proyectos específicos, han perdurado en el tiempo y han contribuido a los objetivos de la integración”

(Lambertini, 2016: 70). Destaca especialmente los convenios bilaterales que Bolivia suscribió como exportador de gas con Argentina y con Brasil, dado que fueron celebrados por la máxima autoridad ejecutiva de cada país y las respectivas empresas estatales se involucraron directamente en las inversiones correspondientes, la construcción de infraestructura y la operación de compra-venta. A diferencia de los acuerdos entre privados, estos convenios se mantuvieron vigentes hasta la fecha del informe, con las modificaciones que fueron consideradas necesarias para respaldar las transacciones.

Sin embargo, un repaso por los distintos acuerdos interestatales a lo largo de sus respectivas trayectorias históricas revela que no han estado exentos de tensiones e, incluso, conflictos producto de los cambios operados a nivel mundial, regional y nacional. En ese sentido, el estudio de caso de la relación gasífera entre Bolivia y Argentina a lo largo de cinco décadas de recorrido, permite problematizar el desenvolvimiento de los acuerdos interestatales en un horizonte temporal más largo y, en consecuencia, cambiante. Por lo tanto, el objetivo del artículo es analizar la trayectoria de la integración energética bilateral entre ambos países durante el período 1968-2019, identificando las categorías que permiten caracterizar distintas etapas a lo largo del vínculo. En efecto, el estudio de los procesos de integración energética bilateral entre Estados nacionales requiere de la revisión asociada de un

conjunto de categorías de análisis, tanto económicas, políticas y geopolíticas como las propiamente energéticas. Es decir, no resulta suficiente prestar atención únicamente a factores económicos (vinculados a la determinación de los precios del intercambio, que suelen estar condicionados por la evolución del precio internacional del petróleo), tampoco a factores políticos (la orientación de las políticas doméstica y externa de los gobiernos en las sucesivas presidencias) o al factor energético (en su lógica relacional, vinculado al grado de dependencia cambiante a lo largo de los años). A modo de hipótesis de trabajo se asevera que para explicar las particularidades de los contratos de integración energética bilateral como su dinámica y evolución en el tiempo, no alcanza con uno de estos factores, sino que es necesario conocer la combinación entre ellos para comprender la lógica de la integración y sus variaciones a lo largo del tiempo.

El orden de exposición es el siguiente: en primer lugar, se abordará el marco conceptual y metodológico del trabajo, en el cual serán definidas las variables necesarias para abordar el análisis de las etapas; en segundo lugar, se desarrollarán y caracterizarán cada una de las etapas. Por último, en las conclusiones se explicitarán los principales resultados obtenidos a partir del registro precedente y se presentará una matriz conceptual con el fin de trazar una comparación de las etapas.

II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Para comenzar, la integración energética se define como un “proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente” (Ruiz-Caro, 2010: 9). En términos generales, las iniciativas energéticas bilaterales y multilaterales no fueron ajenas a los cambios generales ocurridos en la región. Habitualmente, en la bibliografía del regionalismo sudamericano se identifican tres etapas:

i) El regionalismo autónomo se extendió desde la década de 1950 hasta finales de la década de 1980 y su objetivo era aumentar la autonomía de la región frente a los centros de poder mundial (Briceño Ruiz, 2007). Se caracterizó por un Estado con un papel activo en el proceso regional, donde la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la búsqueda de un mercado regional mayor para incrementar la demanda de productos de valor agregado de la región fueron componentes clave (Quiliconi y Salgado, 2017).

ii) Durante la década de 1990, las iniciativas regionales se enmarcaron en la reestructuración neoliberal de las economías suramericanas en términos de liberalización comercial unilateral y multilateral. En contraste con el “viejo regionalismo” de la posguerra, las nuevas iniciativas regionales fueron etiquetadas, primero, con el nombre

de “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994) y, luego, como “nuevo regionalismo” (BID, 2002).

iii) En el contexto de la crisis de la hegemonía neoliberal y la victoria de partidos progresistas en buena parte del subcontinente, el proceso de integración en la década de 2000 se reformuló bajo la primacía de la agenda política sobre la económica y el retorno del papel activo del Estado. Sin embargo, las iniciativas regionales desarrollistas o, incluso, antiliberales convivieron con tratados de libre comercio bilaterales, por lo que esta etapa ha sido denominada regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2008) o regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Más allá de los límites geográficos sudamericanos, en los últimos años se ha definido una nueva etapa en la región latinoamericana: el “regionalismo a la carta”. Se trata de un escenario de coexistencia de múltiples vías regionales: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), organizaciones que expresan el regionalismo post-liberal; la Alianza del Pacífico, emergente de un regionalismo abierto reforzado, y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), que sostiene el multilateralismo o regionalismo diplomático que contiene un tinte latinoamericano. Cada país tiene una multiplicidad de alternativas “a la carta”

para elegir la organización que mejor se adapte a sus intereses económicos y políticos (Quiliconi y Salgado, 2017).

En un trabajo anterior se definieron tres etapas para el proceso de integración gasífera en Sudamérica: la geopolítica, que se extendió hasta fines de la década de 1980; la neoliberal, fundamentalmente durante la de 1990, y la post-liberal, durante la primera década del nuevo milenio (Sabbatella, 2018a). En este trabajo, las etapas de la relación bilateral argentino-boliviana se dividieron en función de distintos grupos de categorías, que surgieron del análisis del *corpus* empírico en una primera instancia y que luego fueron cotejadas con la literatura existente. En primer lugar, la dimensión predominante de política exterior en dicha relación. La política exterior es el área particular de la acción política gubernamental que se proyecta al ámbito externo frente a actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral. Comprende tres dimensiones analíticamente separables, las cuales serán utilizadas aquí: político-diplomática, militar-estratégica y económica (Russell, 1990). El segundo grupo de categorías se denomina tipo de vínculo: conflicto, cooperación o divergencia. Si una situación conflictiva implica la existencia de intereses contrapuestos, la cooperación política internacional es aquella situación en la que las políticas de los Estados se ajustan entre sí a través de un proceso de negociación

(Steinberg, 2008). También se utilizará el término *divergencia* para describir el proceso de alejamiento paulatino entre ambos países en una de las etapas. El tercer grupo es el grado de integración energética, en el cual se distinguen las categorías de dependencia, interdependencia y desintegración. En materia energética, la dependencia física se calcula como el porcentaje de las importaciones netas sobre el total de la energía primaria producida o consumida, mientras que la dependencia económica se mide por la magnitud, absoluta o relativa, de las importaciones energéticas (Escribano, 2006). La interdependencia energética es una relación de dependencia recíproca, tanto física como económica. Para este trabajo se considera el grado de dependencia física, tanto desde el ángulo del comprador como del vendedor, mediante dos variables: el “factor de dependencia argentina”, que se mide como el porcentaje de las importaciones desde Bolivia sobre el total de la oferta primaria local en Argentina, y el “factor de dependencia boliviana”, que se mide como la participación de las exportaciones dirigidas hacia Argentina en las exportaciones totales de gas natural de Bolivia. Por último, se suman las categorías “perfil exportador de Bolivia”, que se mide como la relación entre las exportaciones respecto de la producción total de gas natural y los “precios”, que reflejan la evolución del precio promedio anual

de exportación de Bolivia hacia Argentina.¹ En base a estas categorías, en este trabajo se identifican cinco etapas dentro del período 1968–2018: i) geopolítica (1968–1982), ii) cooperación democrática (1983–1988), iii) divergencia de mercado (1989–1999), iv) cooperación condicionada (2004–2015), y v) distanciamiento político (2016–2019). En el Anexo N° 1 se presentan en forma completa las series de datos.

La estrategia de investigación se encuadra dentro de un estudio de caso el cual permite, a diferencia del método comparado, focalizarse en un solo caso y examinarlo intensivamente (Lijphart, 1971). Los estudios de caso tienden a ser ricos en evidencia, lo que permite analizar una variedad de factores relevantes y elaborar un argumento coherente (Sovacool et al, 2018). Siguiendo a Gerring (2004), el estudio intensivo del vínculo gasífero entre Bolivia y Argentina como unidad permitirá comprender una clase más amplia de unidades: acuerdos interestatales en materia energética. La relevancia de esta relación bilateral está dada, en primer lugar, por la antigüedad, teniendo en cuenta que los tratados sobre aprovechamientos hidráulicos compartidos se firmaron algunos años después (Itaipú, Yacretá y Salto Grande son

de la década de 1970), mientras que el primer contrato gasífero entre YPFB y Petrobras data del año 1996. En segundo lugar, la vigencia de la unidad estudiada es posible visualizarla en comparación al acuerdo de intercambio gasífero entre los gobiernos venezolano y colombiano, que tuvo inicios a mediados de la década de 2000 y que quedó sin efecto una década más tarde.

A su vez, es un estudio de caso “tipo I”, ya que examina la variación en una sola unidad a lo largo del tiempo, preservando así la unidad principal de análisis (Gerring, 2004). El análisis diacrónico a lo largo de cinco décadas, permite comprender la variación de los indicadores diseñados en series temporales y, de ese modo, construir una matriz de comparación conceptual de las etapas, que será expuesta en las conclusiones. Las técnicas de recolección y análisis se enmarcan en la investigación documental (Valles, 1999), mediante dos tipos de fuentes secundarias de información. El primer tipo abarca series estadísticas obtenidas de la Secretaría de Energía de Argentina, del Ente Nacional Regulador del Gas de Argentina, de OLADE y del Ministerio de Energías de Bolivia, que permiten construir y analizar indicadores cuantitativos. El segundo tipo contiene los convenios bilaterales firmados por las partes y la bibliografía específica, atendiendo especialmente a los elementos que permiten caracterizar a cada etapa.

1 No es posible contar con información oficial sobre el monto total de la comercialización del gas para toda la serie histórica y por esa razón esa variable será tomada en cuenta en un futuro trabajo en el cual se aborde únicamente la etapa más reciente.

III. ANÁLISIS DE LAS ETAPAS

3.1. *Etapa geopolítica (1968–1982)*

Es ineludible tomar como antecedente el modelo sobre el que se forjaron las empresas petroleras de bandera de ambos países. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) fue creada en 1922, durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen y bajo la dirección de Enrique Mosconi, se convirtió en poco tiempo en una empresa verticalmente integrada en condiciones de competir con las grandes empresas extranjeras, especialmente la Standard Oil. El modelo de empresa mosconiano y la ideología del desarrollo petrolero nacionalista se difundió en buena parte del continente. Tras la derrota en la Guerra del Chaco, el gobierno militar de David Toro fundó Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en 1936, tomando como modelo a su par argentina en cuanto a la producción, desarrollo tecnológico y comercialización de combustibles y, posteriormente, en 1937, se decidió expropiar los activos locales de la Standard Oil. De este modo, Bolivia se transformó en el primer país latinoamericano en nacionalizar una empresa petrolera extranjera (Solberg, 1986).²

El mercado argentino del gas se constituyó alrededor de la empresa Gas del Estado, creada en 1946, la cual tuvo el monopolio de la distribución y comercialización de gas, mientras que la exploración y explotación

permanecieron bajo el dominio de YPF. El emplazamiento de grandes gasoductos troncales y el descubrimiento del yacimiento Loma La Lata en la Cuenca Neuquina a mediados de la década del '70, facilitaron la expansión de la red interna de gas, destinado al uso domiciliario, industrial, automotor y también a la generación eléctrica. No ocurrió lo mismo con el mercado interno boliviano, que se mantuvo relativamente pequeño hasta años recientes y, por tanto, la producción excedente fue tempranamente visualizada con destino de exportación.

En 1955 Bolivia sancionó el Código del Petróleo,³ por medio del cual la empresa Bolivian Gulf Oil Company obtuvo concesiones para explorar y explotar áreas potencialmente ricas en recursos fósiles con un marco regulatorio ampliamente favorable, en

2 En el contexto posterior a la Guerra del Chaco y la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ambas empresas nacionales firmaron acuerdos en materia petrolera: en 1937 se acordó que YPF brindaría asesoramiento técnico en exploración geológica a YPFB de la cuenca compartida y, a cambio, recibiría petróleo crudo boliviano para ser destilado en Argentina. A este primer acuerdo le seguirían siete instrumentos de vinculación bilateral hasta que en 1942 se firmó el Convenio que asentó los términos para la firma de un contrato de compra-venta de petróleo entre ambas empresas estatales (Zuleta, 2013)

3 También conocido como "Código Davenport" por el estudio de abogados estadounidense que lo diseñó.

detrimento de la petrolera estatal YPF. Tras el descubrimiento de las reservas de Colpa y Río Grande, la Gulf puso en marcha un proyecto de exportación de gas a la Argentina en la década del '60 (Fernández Terán, 2009). A tal fin, el dictador René Barrientos Ortuño inició gestiones con su par argentino Juan Carlos Onganía. Si el gobierno militar boliviano se mostraba sometido a los intereses de la Gulf, la dictadura argentina estaba interesada en apoyar a Barrientos debido tanto a consideraciones geopolíticas (atraer a Bolivia a la órbita de influencia argentina y no brasileña) como ideológicas (evitar la infiltración izquierdista en un país vecino) (Escudé, 1998). Por lo tanto, inicialmente la importación de gas boliviano estuvo menos orientada al fortalecimiento del abastecimiento interno en Argentina que al vínculo geopolítico entre ambas dictaduras e, incluso, el precio pagado a Bolivia llegó a representar varias veces el que percibía YPF por el suministro del producto a Gas del Estado (Kozulj, 2008).

En julio de 1968 se suscribió el primer contrato de compra-venta entre ambos países a través de Gas del Estado como parte compradora, y la estatal YPF y la privada Bolivian Gulf Oil, como proveedoras. Sin embargo, la nacionalización de los hidrocarburos boliviano en 1969 derivó en la revisión del contrato. Con el fallecimiento de Barrientos, en 1969, su sucesor fue Alfredo Ovando Candía, quien asumió la agenda nacionalista impulsada por el movimiento sindical y universitario,

además del apoyo del sector nacionalista del Ejército y de un grupo de intelectuales. El Decreto Supremo Nº 8.956 del 17 de octubre de 1969 nacionalizó todas las fases de la cadena hidrocarburífera, mediante la reversión de las concesiones de la Gulf al Estado boliviano y la confiscación de la infraestructura y activos de la empresa (Fernández Terán, 2009). En julio de 1970, Argentina y Bolivia suscribieron un contrato ampliatorio y modificatorio del anterior a través de Gas del Estado y de YPF, excluyendo a la Gulf como empresa proveedora.

Finalmente, la comercialización del gas se puso en marcha en 1972, con un horizonte de veinte años y un volumen inicial de 4 millones de m³ por día (MMm³/d), a través del primer gasoducto transfronterizo construido en Sudamérica, el Yabog, que unía las ciudades de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y Campo Durán en Argentina. Durante el último año de la tercera gestión peronista en Argentina, en abril de 1975, se firmó el segundo acuerdo ampliatorio y modificatorio, el cual mantenía los 4 MMm³/d para los primeros siete años del contrato, para los siguientes trece años lo ampliaba a 4,5 MMm³/d y se delimitaba que, bajo circunstancias excepcionales, Argentina podría dejar de tomar hasta el 10% de lo convenido y en el período estival diciembre-marzo YPF podía disminuir las compras hasta 20% del total. Posteriormente, el gobierno argentino aceptó la propuesta boliviana de adicionar a los volúmenes acordados en

los contratos vigentes la cantidad de hasta 4 MMm³/d por diez años, de las reservas futuras a descubrirse, luego de atender las necesidades del consumo interno boliviano. En noviembre de 1976, se firmó un contrato adicional de 2 MMm³/d por diez años, el cual sería despachado por YPFB a partir del primer semestre de 1979, una vez que estuvieran finalizadas las obras necesarias de ampliación de transporte, entrega y recepción de las cargas adicionales.

En definitiva, la dimensión predominante de la política exterior en esta etapa fue la militar-estratégica, impuesta por la dictadura argentina, que buscaba utilizar la compra de gas como un instrumento para influir en las decisiones bolivianas, en el marco de la competencia regional con Brasil. Esto aseguró una política de cooperación bilateral que se materializó en una continua ampliación de los volúmenes importados y en la revisión y reajuste semestral de los precios pagados, de acuerdo al interés de las partes y a la evolución del precio internacional. Durante este período, el precio promedio de importación fue de 2,18 dólares por millón de BTU (USD/MMBTU). Cabe destacar que Argentina decidió incrementar el volumen de compra, pese a pagar un precio cada vez más alto en el marco de la segunda crisis petrolera mundial por la guerra entre Irán e Irak: el precio de exportación del gas boliviano trepó entre 1978 y 1982 de 1,39 a 4,46 USD/MMBTU (222%), un incremento superior al precio WTI del barril de petróleo (135%).

Mientras que del lado argentino, la dependencia del gas importado promedió un 4,3%, del lado boliviano se sostuvo un creciente perfil exportador apalancado por el mercado argentino: no solo colocaba allí la totalidad de sus exportaciones, sino que le exportó en promedio el 39,8% de su producción total.

3.2. *Etapa de cooperación democrática (1983–1988)*

Con la vuelta a la democracia en Argentina, en 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín retomó las relaciones diplomáticas con Bolivia, buscando revisar dos puntos atinentes a los contratos de abastecimiento de gas natural: por un lado, la estrecha relación que existía entre los contratos y la búsqueda de Argentina de tener intromisión en la política nacional de Bolivia. Por otro lado, la revisión de la onerosa deuda que Gas del Estado mantenía con YPFB (Escudé, 1998).

En este sentido, la herencia de los contratos de compra-venta de gas con Bolivia conllevaba un dilema para el gobierno argentino. Anularlos traería mejoras en las condiciones económicas pero, al mismo tiempo, implicaba una contradicción con el ideario latinoamericanista impulsado por el Presidente Alfonsín. Si bien en un comienzo Alfonsín adoptó una actitud dual, que oscilaría entre la anulación y la renovación de dichos contratos (Tini, 2008), los contratos vigentes finalmente fueron confirmados por los

cancilleres de ambos países en 1984, lo cual también significaba un apoyo implícito del gobierno argentino al proceso de democratización abierto en Bolivia en octubre de 1982 por el Presidente constitucional Siles Suazo (1982–1985).

Finalmente, en septiembre de 1987 se firmó un memorándum de entendimiento entre ambos países para dar solución a los incumplimientos financieros pendientes de resolución. A esa fecha, Bolivia le adeudaba a Argentina unos 600 millones de dólares, principalmente por incumplimientos al Convenio de Créditos y Pago Recíprocos (CCPR), donde el Banco Central de Argentina financiaba exportaciones bolivianas al ALADI, entre otras actividades. Al mismo tiempo, el memorándum también buscaba ordenar las deudas de Argentina por la compra de gas, que eran de un total de 79 millones de dólares (28 millones por el ejercicio 1985 y 51 millones por el de 1986), a lo que se sumaba todo el gas entregado por Bolivia hasta el 30 de septiembre de ese año. Finalmente, el memorándum estableció un plazo de 25 años con 15 de gracia, un interés de 8% anual con vencimientos semestrales para cancelación de la deuda de Bolivia con Argentina, y en compensación Argentina lograba una rebaja en el precio del gas de 17,6%, con carácter retroactivo a enero de 1987 (Escudé, 2000). Por la deuda que Gas del

Estado mantenía con YPF, Argentina se comprometió a pagar 116,4 millones durante 1987 y el saldo en 10 cuotas mensuales durante 1988.

De modo que en el marco del retorno democrático, el factor diplomático fue central en la renegociación de las sumas adeudadas entre ambos países. Argentina mantuvo un nivel de dependencia medio (4,1%), mientras que Bolivia siguió teniendo una alta dependencia y profundizó su perfil exportador, ya que el 46% de su producción fue colocado en el mercado argentino. Si bien el precio promedio fue significativamente mayor que en el período anterior (3,93 USD/MMBTU), su evolución estuvo marcada por el desplome del precio internacional del crudo, que se redujo a la mitad entre 1983 y 1988 (de 30 a 15 U\$/barril). El precio del gas bilateral cayó 43%, lo que también mostró cierto desacople respecto de la dinámica internacional a favor del balance comercial boliviano.

Las dos etapas hasta aquí analizadas se enmarcaron en el regionalismo autónomo pero, al mismo tiempo, estuvieron atravesadas por la hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil (Bernal-Meza, 2008; Briceño Ruiz, 2007), la cual condicionó una integración regional mayor y el vínculo bilateral con Bolivia. La culminación de dicha hipótesis de conflicto hacia mediados

de la década de 1980,⁴ sumado a las políticas de apertura y desregulación de los mercados de gas natural en ambos países, marcaron el inicio de una nueva etapa del regionalismo y de la relación bilateral antes de que terminara la década.

3.3.- *Etapa de divergencia de mercado (1989–1999)*

Desde fines de la década del ochenta ambos países implementaron reformas sectoriales de corte neoliberal y trazaron estrategias divergentes de integración en el marco del regionalismo abierto.

Bolivia llevó a cabo una estrategia de privatización a través de la capitalización de YPFB, que implicó su división en dos sociedades anónimas mixtas (SAM), Andina y Chaco. El 50% de las acciones de ambas sociedades fue adquirido por distintos consorcios internacionales a cambio de compromisos de inversión, mientras que la mitad restante quedó en manos de los fondos de pensiones bolivianos. Asimismo, se

constituyó una tercera unidad de negocios, que correspondió al sistema de transporte y distribución de los hidrocarburos bajo el nombre de Transredes.

En 1997 el Decreto Supremo 24.806 finalizó la capitalización de YPFB iniciada en 1994. Revalorizando los contratos de riesgo compartido para las áreas de exploración y explotación de los hidrocarburos, la propiedad de estos últimos se trasladó a la boca de pozo⁵. En otras palabras, la nueva normativa determinó que desde el momento en que los hidrocarburos salen a la superficie los titulares de los contratos suscriptos son los propietarios de estos recursos naturales, dejando que el Estado boliviano conservara la propiedad de aquellas reservas que se encontraban bajo tierra.

Paralelamente, en Argentina la reforma neoliberal del sector se erigió sobre cuatro pilares: a) desregulación del mercado; b) fragmentación y privatización de YPF y de Gas del Estado; c) apertura del comercio exterior, y d) transformación de los hidrocarburos en commodities (Sabbatella, 2018b; Serrani, 2013). La concesión de áreas ya exploradas y/o explotadas por la gestión estatal de YPF y un marco regulatorio más que ventajoso, permitieron al capital petrolero proyectar un

4 En noviembre de 1985, los presidentes de Brasil, José Sarney, y de Argentina, Raúl Alfonsín, se reunieron en Foz de Iguazú, encuentro que marcó “el comienzo de una nueva relación entre los dos colosos sudamericanos, alejados durante décadas por sus tradicionales y mutuos recelos geopolíticos” (Briceño Ruiz, 2007: 68). Poco tiempo después, en julio de 1986 se suscribió el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre ambos países, antecedente fundamental para la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur).

5 Según la Ley 1689, la boca de pozo fue entendida como “el lugar donde son medidos el petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo y demás hidrocarburos resultante de la explotación en el campo, después que los mismos hayan sido adecuados para ser transportados”.

rápido crecimiento de la producción por encima de las necesidades del mercado interno. Los excedentes generados se vendieron a los mercados limítrofes, mediante la construcción de diez gasoductos de exportación entre 1997 y 2002, con una capacidad total de transporte de 42 MMm³/d, equivalente a un tercio de la producción local de 2001: siete dirigidos a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil. Por lo tanto, en el marco del regionalismo abierto, el proceso de integración obedeció menos a una integración impulsada por políticas activas del Estado que a una integración “de hecho”, motorizada por el interés de las operadoras privadas (Sabbatella, 2018a).

En diciembre de 1989, los presidentes de Argentina, Carlos Menem, y de Bolivia, Jaime Paz Zamora, suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica y un Protocolo Energético que preveía, a partir de la finalización del contrato vigente (1992), la prórroga del contrato de compra-venta por un plazo de diez años del gas boliviano que no fuera (total o parcialmente) colocado en otros mercados, con un volumen máximo de 4,25 MMm³/d. Del monto pagado por el suministro de gas, el 82% sería en divisas de libre disponibilidad y con el restante 18% se creó un Fondo de Integración y Desarrollo Argentino-Boliviano, destinado a la adquisición de bienes y servicios de origen y procedencia argentinos, para la ejecución de obras de integración física entre ambos países.

Mientras Argentina abandonaba la condición de importador para convertirse en exportador, Bolivia reforzó el vínculo con Brasil con el fin de redireccionar el destino de su gas. En 1991, YPF y Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) habían firmado una Carta de Intenciones para la compra de gas natural boliviano y en 1992 los gobiernos de ambos países habían sellado el Acuerdo Binacional Parcial de Promoción del Comercio, mediante el cual Bolivia garantizaba la comercialización, exportación y transporte de gas natural producido en su territorio hacia Brasil. Un año más tarde se firmó el Acuerdo de Suministro de Gas. Sin embargo, no fue hasta 1996 que ambas empresas firmaron un contrato definitivo de compra-venta por 20 años contados a partir de 1999, al mismo tiempo que acordaron la construcción del gasoducto transfronterizo denominado GASBOL, que tiene una extensión de 3.150 kilómetros y una capacidad de transporte de 30 MMm³/d de gas natural. Adicionalmente, en 2002 entró en operación comercial un segundo gasoducto boliviano-brasileño, que une las localidades de San Miguel —San Matías— Cuiabá y es propiedad de la empresa Gas Oriente Boliviano Ltda., como producto de dos contratos entre privados. La capacidad de transporte es de 2,8 MMm³/d, con destino a la usina termoeléctrica de Cuiabá.⁶

6 Desde fines del año 2008 no se exporta más gas a través de este gasoducto (Lambertini, 2016).

De este modo, al desplazarse la exportación del gas boliviano hacia otro destino, en 1999 concluyó la venta al mercado argentino. En virtud de las políticas de privatización de las empresas energéticas estatales, de desregulación sectorial y de apertura comercial, se puede afirmar que el elemento predominante de la relación bilateral fue el económico, fundado en el libre mercado. Esta lógica se tradujo en un conjunto de indicadores del intercambio bilateral. En relación a los precios, el promedio entre 1989 y 1999 fue de 1,57 USD/MMBTU, un 60% inferior a la etapa anterior, dado que confluyeron dos factores. Por un lado, la caída del 23% del precio internacional del petróleo en la década de 1990 respecto de la de 1980 (promedio de 18,8 y 24,5 dólares por barril, respectivamente), situación que impulsó el precio a la baja debido a que la fórmula polinómica para la fijación del precio de intercambio binacional contemplaba, entre sus componentes, la evolución del precio internacional del crudo. Por otro lado, el incremento de la extracción de gas natural en Argentina se vio reflejado en una caída en el grado de dependencia de las importaciones bolivianas en la oferta interna, al pasar del 4,1% en el período anterior al 2,8%. Debido a que hasta 1998 la totalidad de su gas se destinó al mercado argentino, el perfil exportador de Bolivia se resintió al caer al 36% respecto de su producción.

En la medida que el elemento económico se volvió predominante, se

negoció una salida del contrato de compra-venta de gas natural que aquí denominamos *divergencia de mercado*. De este modo, se procedió a una desintegración progresiva del vínculo bilateral. Al compás del aumento de la producción local, Argentina dependió cada vez menos del gas boliviano; mientras tanto, Bolivia concretó la integración gasífera con Brasil a partir de 1999 y, por lo tanto, ese año el mercado argentino pasó de recibir la totalidad a poco más de la mitad de sus exportaciones⁷. En los años siguientes, el mercado brasileño se convertiría en el único destino de exportación, hasta que Argentina retomó la importación de gas en 2004, ante el surgimiento de problemas de abastecimiento interno.

3.4. Etapa de cooperación condicionada (2004–2015)

A comienzos del siglo XXI quedó en evidencia el agotamiento de los proyectos neoliberales en ambos países, acechados por la crisis económica, la erosión de la legitimidad política y la conflictividad social. En el marco del regionalismo post-liberal, en esta etapa coincidieron gobiernos de signo progresista que, con distintos matices, se empeñaron en robustecer sus vínculos políticos e históricos.

7 En los 27 años anteriores Argentina había recibido la totalidad de las exportaciones de gas natural que Bolivia había realizado en su historia, en un promedio de 5,1 Mm3/d por un valor total de US\$ 4.562,35 millones (Akly, 2007).

Argentina comenzó a mostrar signos de recuperación económica luego de la inédita crisis que afrontó en diciembre de 2001. Sin embargo, la reactivación del consumo de energía reveló la falta de inversiones por parte de las petroleras privadas para cubrir simultáneamente la demanda interna y los compromisos de exportación. En estas condiciones, el gobierno argentino decidió implementar restricciones a la exportación de gas natural, que provocaron tensiones diplomáticas con Chile a partir de 2005 (Sabbatella, 2018a), al mismo tiempo que debió recurrir nuevamente al gas proveniente de Bolivia para complementar la oferta a partir de 2004 (Serrani y Barrera, 2018).

En tanto que en Bolivia se había descartado un proyecto de exportación de gas vía Chile tras un estallido social en 2003, el cual le costó el cargo al Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.⁸ En este marco, el nuevo Presidente boliviano, Carlos Mesa, y su par argentino, Néstor Kirchner, firmaron el Convenio Temporario de Venta de Gas Natural del 21 de abril de 2004, que reanudó la compra-venta de gas natural por un volumen máximo inicial de hasta 4 MMm³/d durante seis meses con un valor “solidario”. El Estado boliviano dispuso a YPFB como agente ejecutor del convenio, cuyo plazo de vigencia era de seis meses y que podía ser renovado o ampliado, mientras que del lado argentino los compradores eran operadores privados al carecer de empresa de bandera.

No obstante, el gobierno argentino asumía el compromiso de destinar el volumen importado al mercado doméstico y no podía autorizar la exportación de gas natural a terceros países en una cantidad superior al promedio histórico.

Esta condición impuesta por el gobierno de Mesa se sostenía en la política exterior de “no enviar ni una molécula de gas a Chile” mientras no fuera atendida la demanda limítrofe por parte de ese país que le posibilitara a Bolivia la salida al mar (Ceppi, 2012). A fines de 2004, se amplió el convenio por un año más, incrementando la cantidad exportada hasta 6,5 MMm³/d y luego hasta 7,7 MMm³/d con vigencia al 31 diciembre de 2006.

Cuando Evo Morales asumió la presidencia de Bolivia en 2006, los términos de intercambio se modificaron radicalmente, ya que llegaba con la

8 Con el nombre “Guerra del gas” se conoció a la protesta popular desatada en torno al proyecto Pacific LNG, destinado a exportar gas boliviano hacia los mercados de Estados Unidos y México, en el cual se asociaron Repsol YPF, British Gas y Pan American Energy. El proyecto consistió en la construcción de un gasoducto entre el Campo Margarita en Tarija hasta el Puerto de Mejillones en Chile, para posteriormente licuarlo y transportarlo en barcos metaneros hasta la costa de México, donde sería regasificado y comercializado en el mercado mexicano y estadounidense. La protesta social estuvo motorizada tanto por las manifiestas desventajas económicas para el país como la indignación popular que generó la elección de un puerto chileno, teniendo en cuenta que Bolivia perdió su salida al mar en la Guerra del Pacífico en 1879 a manos de Chile.

promesa de recuperar los recursos naturales bolivianos. Mediante el Decreto Supremo “Héroes del Chaco” impulsó la tercera nacionalización de los hidrocarburos en la historia boliviana. El Estado tomó el control y la dirección de todos los eslabones de la cadena hidrocarburífera y se nacionalizaron las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 50% más 1 en las empresas capitalizadas: Andina, Chaco y Transredes.

En abril de 2006 ambos gobiernos sellaron la Declaración Binacional de Integración Energética que establecía la renegociación de las condiciones de venta del gas boliviano y otorgaba el contrato de compra a Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA)⁹. Dos meses más tarde, mediante el Convenio Marco para la Venta de Gas Natural y la Realización de Proyectos de Integración Energética, ambos gobiernos fijaron la elevación del precio de exportación de 3,5 a 5 USD/MMBTU y una fórmula de actualización a partir del año siguiente. Además, el convenio preveía la ampliación progresiva de compra de gas natural por parte de Argentina hasta alcanzar en total los 27 MMm³/d, para lo cual se diseñó la construcción del Gasoduc-

to del Noreste Argentino (GNEA) —un ducto de 1.500 kilómetros para abastecer a las provincias argentinas de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, norte de Santa Fe y Entre Ríos—. Por otro lado, se contempló la instalación de una planta separadora de líquidos para industrializar el gas en territorio boliviano, encomendando dicha tarea a YPFB y ENARSA.

Finalmente, el contrato de compra-venta de gas natural que firmaron YPFB y ENARSA en octubre de 2006 estableció una vigencia de veinte años y una fórmula para la actualización del precio a partir del cálculo trimestral del precio internacional de una canasta compuesta por tres tipos distintos de *fuel oil* y un tipo de *diesel*.

Con todo, los problemas políticos internos que atravesó Bolivia en los años siguientes y la ralentización de la inversión privada tras la nacionalización de los hidrocarburos, impidieron al gobierno de Morales cumplir con los volúmenes comprometidos y la construcción del GNEA quedó aplazada, desalentando al mismo tiempo la expectativa de los operadores privados en cuanto a la entrega de mayores volúmenes. Además, Bolivia debió priorizar la entrega de gas comprometida contractualmente con Brasil. Concretamente, en 2008 Bolivia entregó solo 2,6 MMm³/d, un 45% menos que el año anterior (4,8 MMm³/d). Fue entonces que el gobierno argentino debió recurrir a la importación de gas natural licuado (GNL) —más oneroso que el gas boliviano— a través de dos

9 Dada la herencia privatizadora, el Estado argentino no contaba con una petrolera propia y por eso el gobierno decidió la creación de la empresa ENARSA a través de la Ley Nº 25.943 de 2004. Sin un rol destacado en el sistema energético argentino, una de sus funciones más importantes fue la de canalización de las importaciones energéticas, entre ellas la de gas.

terminales de regasificación ubicadas en Escobar y en Bahía Blanca, ambas en la Provincia de Buenos Aires.

Por lo tanto fue necesario acordar un nuevo cronograma de entrega del gas. El 26 de marzo de 2010 ambos gobiernos firmaron la primera adenda al Contrato de 2006, que estableció un incremento de las entregas de 5 a 7 MMm³/d ese año y un salto a 18MMm³/d en 2013 para llegar a los proyectados 27 MMm³/d en 2021.¹⁰ Para ello, se acordó ampliar la capacidad de transporte por medio de la construcción del Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA) para unir Yacuiba y Campo Durán a lo largo de 48 kilómetros (13 en territorio boliviano y 35 del lado argentino). También se incluyeron cláusulas de garantía de entrega *deliver or pay* y de recepción *take or pay*. En el primer caso, refería a un volumen mínimo que YPFB debía enviar y que en caso de no cumplir, debía abonar una multa en concepto de penalidad. El segundo caso significaba que si ENARSA no aceptaba un mínimo volumen de gas comprometido con anterioridad, debía pagar una multa a YPFB.¹¹

El 18 de julio de 2012 Evo Morales y Cristina Fernández, quien transitaba

su segundo mandato como Presidenta de la Argentina, firmaron un contrato adicional interrumpible de compra y venta de gas natural, que permitió a las partes ampliar los volúmenes comercializados en 2,7 y 3,3 MMm³/d para el año 2012 y para el período 2013-2026, respectivamente. Este acuerdo era complementario al contrato en firme suscrito y en caso de incumplimiento no representaba multas para las partes. Se estimó que la negociación generaría para la Argentina un ahorro de U\$S 227 millones durante los siguientes dieciocho meses de suscrito, debido a la sustitución de GNL, al mismo tiempo que Bolivia se garantizó una alternativa a la colocación de su gas ante la eventualidad de una reducción en los volúmenes requeridos por el mercado brasileño (Arroyo 2013). YPFB incrementó progresivamente el volumen entregado desde el mínimo de 2008, llegando a exportar 16,3 MMm³/d en 2015.¹²

En resumen, se trató de una etapa de cooperación condicionada, en la cual predominó la sintonía política

10 En esta adenda se estableció que el bloque Caipipendi en el chaco boliviano sea el principal proveedor para el mercado argentino (Arroyo Peláez, 2013).

11 Las garantías de entrega *deliver or pay* y recepción *take or pay* por parte de YPFB y ENARSA, correspondían en promedio a cerca del 85% y 77% de la cantidad diaria contractual, respectivamente (Arroyo Peláez, 2013).

12 En este período, dada la conjunción del incremento del consumo global del sistema energético argentino y la caída de la oferta extraída localmente, se cubrió la demanda interna con importaciones de GNL, que alcanzaron un máximo de 18 MMm³/d en 2014 e implicaron un monto total de más de U\$S 3.500 millones, a razón de casi U\$S 15 por MMBTU, 40% más caro que el gas boliviano, agudizando el fenómeno de restricción externa, es decir, la escasez de divisas para sostener el crecimiento económico (Serrani y Barrera, 2018).

entre ambos países, dado que el gobierno boliviano entregó todo el gas natural que tuvo disponible para apuntalar la oferta del mercado argentino y el gobierno argentino mejoró sensiblemente el precio de compra que sirvió para reactivar la economía boliviana. No obstante, fue una etapa afectada por la situación política doméstica de Bolivia que impidió cumplir los volúmenes acordados y por la creciente urgencia de Argentina para cubrir su demanda interna.

Los volúmenes exportados crecieron 257% entre 2006 y 2015 (incluso 521% desde 2008), lo que implicó que se incrementara considerablemente la dependencia argentina del gas boliviano, que pasó a representar en 2014 el 6,3% de la oferta total interna, la participación más alta desde 1972. Por otro lado, en este período Bolivia volvió a consolidar su perfil netamente exportador, el cual había sido interrumpido especialmente por la caída de las compras argentinas durante la década de 1990: Bolivia exportó en promedio el 75% de su producción total, pero la participación de Argentina pasó a representar tan solo el 20%. Cabe destacar, en los últimos cinco años de este período se profundizó el perfil exportador de Bolivia, alcanzado en promedio 78,1% al ritmo del incremento de las compras argentinas, que pasaron del 12,1% entre 2006 y 2010 al 29,4% del total de las exportaciones bolivianas entre 2011 y 2015.

En una mirada de largo plazo, el precio promedio abonado por Argentina

entre 2004 y 2015 fue 455% superior al abonado en el período neoliberal. Y esto se debe a dos procesos encadenados. Por un lado, por la renegociación abierta con posterioridad a la nacionalización de hidrocarburos en Bolivia entre 2004 y 2006. Por otro lado, por los efectos de la posterior evolución de los precios internacionales, que se tradujeron en nuevos incrementos del precio de venta desde Bolivia hacia Argentina. Entre 2004 y 2008, el precio internacional del crudo creció 154%, pasando de un promedio de 38 a 97 dólares por barril, mientras que el incremento del precio de exportación del gas fue incluso superior, llegando a 265%, ya que el mismo pasó de un promedio de 2,33 a 8,52 en el mismo período. En los años posteriores, si bien ambos precios seguirían subiendo, el de exportación de Bolivia aún seguiría teniendo una evolución por encima de la cotización internacional del crudo: entre 2009 y 2014 crecieron 72% y 60%, respectivamente. Incluso con posterioridad a la crisis petrolera internacional de 2015, el precio de exportación de Bolivia caería menos que el WTI: -35% contra 47%. En síntesis, el precio de esta etapa fue el más alto de la serie, pese a la volatilidad del mercado internacional, al promediar 7 U\$/MMBTU.

Finalmente, queda destacar que en este período ambos gobiernos coincidieron y fueron partícipes necesarios en iniciativas multilaterales enmarcadas en el regionalismo post-liberal, pero que no prosperaron por

distintos motivos: la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (OPPEGASUR), cuyo objetivo era coordinar las políticas de inversión, producción, precios y exportación de los países de la región en materia de gas, y el Consejo Energético de Sudamérica en el marco de UNASUR, cuya meta era sancionar un Tratado Energético de Sudamérica como instrumento jurídico de integración regional en la materia (Sabbatella, 2018a).

3.5. *Etapa de distanciamiento político (2016–2019)*

La última etapa estuvo marcada por el distanciamiento político entre ambos países. Mientras que Evo Morales asumió, en enero de 2015, un nuevo mandato por cinco años, en Argentina se produjo un marcado giro político cuando Mauricio Macri asumió como nuevo Presidente en diciembre de ese año. El nuevo gobierno argentino retomó las recetas económicas neoliberales y aplicó un fuerte ajuste del gasto público que tuvo como epicentro el recorte de los subsidios energéticos (Sabbatella y Burgos, 2017). En materia de política exterior, el gobierno de Macri se acercó nuevamente a las potencias tradicionales y a nivel regional se integró como observador de la Alianza del Pacífico (Míguez, 2017). A su vez, suspendió su participación en UNASUR

junto a otros cinco países, por la falta de acuerdo en el mecanismo para elegir un nuevo Secretario General y luego denunció el Tratado Constitutivo de la misma para alejarse definitivamente del organismo regional, entre otros motivos, por tener una “agenda con alto contenido ideológico” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2019). En contraposición, el gobierno boliviano decidió permanecer en el organismo. En el contexto del regionalismo “a la carta”, ambos gobiernos tomaron opciones opuestas y las relaciones bilaterales se enfriaron rápidamente.

Con todo, esta etapa no puede ser entendida sin el factor Vaca Muerta, la formación geológica de la Cuenca Neuquina que aloja hidrocarburos de reservorios no convencionales. Según estimaciones del Departamento de Energía de Estados Unidos, Argentina es el segundo país del mundo con mayores recursos técnicamente recuperables de *shale gas* fuera de aquel país, y la mayor parte se encuentran precisamente en la formación Vaca Muerta (U.S. EIA, 2013). El potencial gasífero de la misma se puso en valor a partir de la sanción en 2012 de la Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera, la cual no solo permitió la recuperación del control estatal de YPF, sino que también declaró de interés público

el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos¹³.

El desarrollo del *shale gas* de Vaca Muerta le permitió al gobierno de Macri desplegar una diplomacia agresiva hacia Bolivia con el fin de renegociar el volumen y el precio del gas importado. Las relaciones bilaterales se vieron tensadas cuando el Ministro de Energía de Argentina, Juan José Aranguren, acudió a Chile en 2016 para comprar gas natural, con el fin de sustituir combustibles líquidos para la generación eléctrica en el pico invernal, por medio de la reversión del flujo del gasoducto Norandino que une la planta regasificadora chilena de Mejillones y la provincia de Salta. A pesar de que el gas proveniente de Chile era significativamente más caro que el boliviano, el ministro argentino adujo que Bolivia no estaba en condiciones de entregar los 19,9 MMm³/d que establece el contrato y, a cambio, solo había ofrecido 15,4 MMm³/d para el primer semestre de ese año y 19 MMm³/d para

el segundo, solicitando una dispensa para no afrontar las penalidades previstas en el contrato (Aranguren, 2016). El ministro de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, Luis Alberto Sánchez, respondió que estaban cumpliendo con los envíos pautados y agregó que hasta ese momento no existía una propuesta para incrementar los volúmenes de exportación al mercado argentino (Página 12, 10 de mayo de 2016).

En 2018 se abrió un nuevo conflicto cuando Javier Iguacel, quien sustituyó a Aranguren en la cartera energética, tomó la decisión de reducir unilateralmente de 15 a 10 millones de m³/d el gas importado en octubre (Krakowiak, 2019). A modo de respuesta, el gobierno boliviano decidió ejecutar una garantía del Banco de la Nación Argentina por U\$S 140 millones, debido al incumplimiento trasandino. A su vez, desde la cartera energética argentina se evaluó la posibilidad de recurrir a un arbitraje en la Cámara de Comercio Internacional, con sede en París, si la negociación no se encaminaba y se dejó trascender a los medios de comunicación que se acusaría al gobierno boliviano por incumplir previamente los volúmenes y el poder calorífico acordados en el contrato (Gandini, 2018).

Sin embargo, el gobierno argentino bajó el tono del conflicto poco tiempo después y a través del reemplazante de Iguacel, Gustavo Lopetegui, recondujo la negociación. Como corolario, el 14 de febrero de 2019 ambos países firmaron una nueva adenda del contrato

13 El estudio de Arroyo Peláez (2013) arrojó como resultado que por más que tuviera lugar un desarrollo intensivo del gas natural no convencional argentino, no sería suficiente para alcanzar el autoabastecimiento ni evitar importaciones por ductos y ultramar ante el crecimiento de la demanda. No obstante, el gas boliviano podría verse desafiado por una mayor importación de GNL de fuentes no convencionales por parte de Argentina y el efecto de esa competencia sería un menor volumen solicitado contractualmente, cuyo impacto se reflejaría en una menor renta gasífera y apropiación fiscal por parte del gobierno boliviano.

de 2006. En la misma se estableció un esquema diferente de precios y cantidades, con mayor estacionalidad en las entregas para el período 2019-2020. Se estableció que durante los meses de mayor demanda del mercado argentino (junio, julio y agosto), YPFB entregue 18 MMm³/d y en los meses de verano reduzca a 11 MMm³/d. Bolivia logró una mejora sustancial del precio del gas y un mayor volumen de importación, mientras que el monto de importación sumaba U\$S 149 millones adicionales para Argentina, pero la eliminación de la cláusula de *take or pay*, que la obligaba a comprar un mínimo de 16 MMm³/d en verano, le evitaba pagar una multa de U\$S 376 millones anuales (Krakowiak, 2019).

También se rubricó un Memorando de Entendimiento que le permitía a Bolivia obtener ciertos compromisos comerciales por parte de Argentina¹⁴ y se dejó asentada la necesidad de negociar de buena fe un nuevo contrato de compra-venta de gas natural a partir del año 2027, una vez finalizado el vigente.

Entre mayo y septiembre de 2019 Bolivia sobrecumplió el contrato, superando en 45 millones de m³ el total pautado. Con el fin de incentivar

el cumplimiento del contrato, en la cuarta adenda se había previsto como recompensa un avión Pampa III, producido en la Fábrica Argentina de Aviones (Fadae) Brigadier San Martín, ubicada en la provincia de Córdoba, por lo cual el gobierno boliviano esperaba recibirlo a fines de ese año (Spaltro, 2019).

Finalmente, Macri fue derrotado en las elecciones presidenciales de octubre del mismo año y no logró ser reelegido, mientras que el 10 de noviembre se produjo un golpe de Estado en Bolivia que desplazó a Evo Morales de su cargo y lo obligó a exiliarse. A través de una carta de YPFB, el gobierno de facto informó a la Argentina que podría incumplir el contrato de exportación dado que en el medio de la crisis política y social, “grupos de personas tomaron el campo Carrasco y estaciones de bombeo y comprensión de hidrocarburos” y que no descartaba “la toma de otras instalaciones de producción o transporte de gas natural” (Gandini, 2019).

A pesar de ser la etapa más conflictiva, los gobiernos de Morales y Macri finalmente negociaron un acuerdo en el que primó el elemento económico. El factor explicativo es la dependencia: la dependencia argentina del gas boliviano en su oferta interna alcanzó el promedio más alto de la serie histórica con el 6,5%. Si bien la producción local se recuperó a partir del gas no convencional de Vaca Muerta, se redujeron sustancialmente las compras de GNL, e incluso se prescindió del

14 La comercialización de gas natural de modo directo a grandes usuarios del mercado argentino, el desarrollo de proyectos para que YPFB participe en la exportación de GNL desde la costa argentina, la inversión en campos petrolíferos argentinos y la cooperación científica y tecnológica en materia de biocombustibles.

buque regasificador de Bahía Blanca y, de ese modo, ganó participación el gas procedente desde Bolivia. Simultáneamente, la dependencia boliviana se duplicó respecto de la etapa anterior al superar el 40% en promedio, ya que envió un menor volumen al mercado brasileño. En la medida que el precio internacional del crudo se recuperó,

lo mismo sucedió con el precio del gas boliviano hasta alcanzar 6,14 U\$\$/MMBTU en 2018, aún debajo del nivel del año 2007. De manera que el precio promedio entre 2016 y 2018 fue de 4,83 U\$\$/MMBTU, muy por debajo de la etapa previa, pero por encima de las primeras tres etapas.

IV. CONCLUSIONES

Ante la ausencia de estudios de largo plazo sobre los acuerdos interestatales de integración energética, este artículo se propuso revisar las tensiones prevaletientes en la integración gasífera entre Bolivia y Argentina, y problematizar su desenvolvimiento desde sus orígenes hasta el presente.

A lo largo de las cinco décadas analizadas se han identificado avances y

retrocesos en distintos planos, como en el tipo de regionalismo en el cual se han enmarcado las relaciones, los elementos predominantes de política exterior, el tipo de vínculo desplegado y los factores de integración propiamente energéticos, los cuales quedan plasmados conceptualmente en el Cuadro N° 1.

Cuadro Nº 1 Categorías de análisis del proceso de integración gasífera entre Argentina y Bolivia, 1968-2019

Etapa	Regionalismo	Dimensión pre-dominante de política exterior	Tipo de vínculo	Grado de integración			Precios
				Factor de dependencia argentina	Factor de dependencia boliviana	Combinación	
Geopolítica (1968-1982)	Regionalismo autónomo	Militar-estratégica	Cooperación	Medio	Alto	Dependencia (Bolivia)	Medios
Cooperación democrática (1983-1988)		Diplomática / económica	Cooperación	Medio	Alto	Dependencia (Bolivia)	Medios
Divergencia de mercado (1989-1999)	Regionalismo abierto	Económica	Divergencia	Bajo	Alto (hasta 1998)	Desintegración progresiva	Bajos
Cooperación condicionada (2004-2015)	Regionalismo post-liberal	Política	Cooperación	Medio (hasta 2011) Alto (post 2011)	Bajo	Dependencia (Argentina)	Muy altos
Distanciamiento Político (2016-2019)	Regionalismo “a la carta”	Económica	Conflicto	Alto	Medio	Dependencia (Argentina)	Altos

Fuente: Elaboración propia

La matriz facilita algunas observaciones. En primer lugar, es notable la coincidencia en el ciclo político de ambos países y el tipo de regionalismo desplegado, excepto en la última etapa. Las primeras dos etapas se enmarcan en el regionalismo autónomo, con un tipo de vínculo cooperativo, pero difieren en la dimensión predominante de política exterior. La tercera etapa se encuadra en el regionalismo abierto, en el cual ambos gobiernos tienen la misma orientación económica, pero divergen en la estrategia de integración gasífera a partir de los cambios sectoriales producidos en Argentina. En la cuarta etapa, el alineamiento de los dos partidos de gobierno bajo un tipo de regionalismo post-liberal volvió a reunir a Argentina y a Bolivia en un proceso cooperativo de integración gasífera, pero en un escenario de mayor dependencia del mercado argentino respecto del gas boliviano y en un contexto de precios muy altos, que condicionó el vínculo más allá de las afinidades políticas. Por último, el distanciamiento político de la última etapa se comprende en un regionalismo “a la carta”, donde hay una coexistencia de estrategias de integración ante la presencia de gobiernos de corte tanto progresista como neoliberal. En un escenario conflictivo y de alta dependencia por parte de Argentina, primó la renegociación de los términos económicos del contrato por sobre los desacuerdos políticos.

En segundo lugar, lejos de evidenciar una linealidad económica

explicativa en el proceso de integración energética, un análisis a lo largo de cinco décadas de los precios de intercambio refleja que no necesariamente estos han sido un factor determinante en el proceso de integración, como tampoco han reflejado el horizonte de largo plazo de la relación: tanto la exposición a los precios internacionales como la propia dinámica de las relaciones de política exterior han influido en los cambiantes tipos de vínculos de la relación.

En tercer lugar, es necesario regresar al punto de partida: más allá de los vaivenes en el tipo de regionalismo y en las dimensiones predominantes de política exterior, los acuerdos interestatales en materia energética tienen una herramienta de la cual carecen los contratos entre privados: la negociación política. Lejos de una imagen idealizada, el estudio de caso permitió aprehender los puntos de tensión y conflicto que existen en un vínculo bilateral extenso y la manera que se imbrican factores geopolíticos, económicos, energéticos y políticos. Con todo, las diferencias pudieron resolverse por la vía política, incluso cuando existían diferencias ideológicas de fondo. Incluso el paréntesis del vínculo gasífero entre 1999 y 2004 fue negociado políticamente. También debe señalarse la presencia de las empresas públicas o controladas por el Estado como los vehículos más adecuados para garantizar la revisión y renegociación periódica de los términos contractuales.

Finalmente, queda por remarcar un nuevo cambio de etapa que se vislumbra al cierre de este artículo. El gobierno argentino encabezado por Alberto Fernández asumió en diciembre de 2019 con el mandato de poner fin a las recetas neoliberales ensayadas por la gestión de Macri y se ha propuesto recuperar una agenda desarrollista y democrática en la región. En ese sentido, no solo resguardó físicamente a Evo Morales en su territorio, sino que también apoyó decididamente el retorno de la democracia en Bolivia. En octubre de 2020, el Movimiento al Socialismo, partido de Morales, triunfó holgadamente en las elecciones presidenciales que consagraron a Luis Arce como nuevo mandatario. La buena

relación entre Fernández y Arce permitía presagiar el relanzamiento de la relación bilateral con un alto grado de cooperación política y económica. Sin embargo, el factor energético parece anteponerse a los otros dos: la caída de la producción de gas verificada en Bolivia en los últimos años obligó al gobierno de Arce a solicitar una reducción del volumen enviado a Argentina. Por lo tanto, el 31 de diciembre de 2020 ambos países firmaron la Quinta Adenda del contrato con una duración de un año, en el cual el recorte del suministro en 2021 superará el 20% con relación a lo enviado durante 2020. Los condicionamientos y las características de la nueva etapa serán abordados en futuros trabajos.

Anexo Nº 1

Período	Año	Factor de dependencia argentina (%)	Perfil exportador de Bolivia (%)	Factor de dependencia boliviana (%)	Precios promedio anuales (USD/MMB-TU)
Geopolítica	1972	2,8	31,4	100	—
	1973	4,3	38,6	100	—
	1974	4,1	39,9	100	—
	1975	4,1	41,9	100	0,75
	1976	4,9	37,8	100	0,98
	1977	5,1	40,6	100	1,13
	1978	5,3	37,8	100	1,39
	1979	4,3	39,5	100	1,68
	1980	4,0	42,7	100	3,01
	1981	4,3	44,2	100	4,03
	1982	4,5	43,2	100	4,46
Cooperación democrática	1983	4,2	44,2	100	4,60
	1984	4,2	45,1	100	4,61
	1985	4,2	47,7	100	4,56
	1986	4,1	48,6	100	4,02
	1987	4,0	46,5	100	3,18
	1988	4,0	46,3	100	2,61
Divergencia de mercado	1989	3,8	41,8	100	2,65
	1990	3,7	41,8	100	2,76
	1991	3,6	40,1	100	2,91
	1992	3,2	38,5	100	1,39
	1993	2,7	37,4	100	1,04
	1994	3,4	36,6	100	1,15
	1995	3,2	38,4	100	1,26
	1996	3,0	38,9	100	1,23
	1997	2,3	30,0	100	1,12
	1998	2,2	29,7	100	0,96
	1999	0,5	20,8	55,8	0,78
	2000	—	—	37,3	—

Período	Año	Factor de dependencia argentina (%)	Perfil exportador de Bolivia (%)	Factor de dependencia boliviana (%)	Precios promedio anuales (USD/MMB-TU)
Divergencia de mercado	2001	—	53,6	—	—
	2002	—	55,0	—	—
Cooperación condicionada	2003	—	55,0	—	—
	2004	2,0	66,4	9,5	2,33
	2005	1,9	70,8	15,7	2,91
	2006	1,9	71,8	13,3	3,95
	2007	0,9	76,4	10,9	6,23
	2008	0,7	78,6	4,8	8,52
	2009	1,8	72,6	13,2	5,88
	2010	2,3	75,8	18,3	7,27
	2011	3,7	75,8	25,7	9,33
	2012	6,1	78,1	32,5	10,91
	2013	6,1	79,6	32,9	10,38
	2014	6,3	78,7	33,0	10,10
	Distanciamiento político	2015	6,2	78,2	33,8
2016		6,0	74,6	35,7	3,48
2017		6,8	73,7	42,7	4,86
2018		6,6	71,6	42,7	6,14

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía de Bolivia, la Secretaría de Energía de Argentina, ENARGAS, OLADE y CEPAL.

BIBLIOGRAFÍA

- Akly, Y. (2007). “Un nuevo marco para los Contratos de Operación en Bolivia” [versión electrónica] *Petrotecnia*, Vol. 3, pp. 62-68. Recuperado el 20 de marzo de 2018 de <http://biblioteca.iapg.org.ar/ArchivosAdjuntos/Petrotecnia/2007-3/NuevoMarco.pdf>
- Aranguren, J. (2016). Importación de gas de Chile: nada para ocultar. Recuperado el 13 de julio de 2018 de <https://www.minem.gob.ar/www/706/24811/articulo/noticias/1237/importacion-de-gas-de-chile-nada-para-ocultar>
- Arroyo Peláez, A. (2013). La Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, más que partícipes de una frontera común. Desarrollo sostenible, inversiones y

- política en torno a los recursos del gas natural. Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Buenos Aires: BID.
- Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: Regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 2, pp. 154-178.
- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ceppi, N. y Lorenzini, M.E. (2019). La energía en la agenda externa argentina 2003–2015. El ascenso de Bolivia y Venezuela como reacción frente a la urgencia. *Estudios Internacionales*, nº 194, pp. 11–41.
- Ceppi, N. (2012). El Gas Natural en los vínculos entre Argentina y Bolivia (2003–2011): Acuerdos e Impactos Colaterales. *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 4, pp. 56-73.
- Ceppi, N. (2010). “La temática energética en las relaciones entre Argentina y Bolivia. Acuerdos y contrariedades por el gas natural”. *Foro Internacional*, vol. L, nº 1, pp. 5-34.
- Escribano, G. (2006). Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 33/2006. Recuperado el 14 de noviembre de 2020 de <http://biblioteca.ribei.org/1115/>
- Escudé, C. (2000). Las relaciones con los países latinoamericanos. Recuperado el 1 de agosto de 2020 de <http://www.argentina-rree.com/14/14-083.htm>
- Escudé, C. (1998). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Fernández Terán, R. (2009). *Gas, petróleo e imperialismo en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Gandini, N. (2019). Por el golpe, Bolivia advirtió que puede interrumpir la venta de gas a la Argentina. *Econojournal*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://econojournal.com.ar/2019/11/por-carta-bolivia-advirtio-que-puede-interrumpir-la-venta-de-gas/>
- Gandini, N. (2018). Evalúan recurrir a un arbitraje internacional con Bolivia por la importación de gas. *Econojournal*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://econojournal.com.ar/2018/11/evaluan-recurrir-a-un-arbitraje-internacional-con-bolivia-por-la-importacion-de-gas/>
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for?. *The American Political Science Review*, v. 98, nº 2, pp. 341-354
- Kozulj, R. (2008). Situación y perspectivas del gas natural licuado en América del Sur. Santiago de Chile: CEPAL.
- Krakowiak, F. (2019). El impacto del golpe en la alianza energética. *Página 12*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://>

- www.pagina12.com.ar/230516-el-impacto-del-golpe-en-la-alianza-energetica
- Lambertini, G. (2016). Estudio sobre convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur. Documento de análisis. Quito: OLADE.
- Lijphart, A. (1971). “Comparative politics and the comparative method”. *The American Political Science Review*, vol. 65, nº 3, September, pp. 682-93
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2019). La Argentina se retira de Unasur. Informe para la Prensa Nº 145/19. Recuperado el 23 de julio de 2020 de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>
- Míguez, C. (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas*, nº 8, pp. 103-120.
- Página 12 (2016). En Bolivia desmintieron a Aranguren. Recuperado el 2 de septiembre de 2020 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-298966-2016-05-10.html>
- Quiliconi, C. y Salgado Espinoza, R. (2017). “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”. *Colombia Internacional*, nº 92, pp. 15-41.
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America (Vol. 4)*. Dordrecht: Springer.
- Ruiz-Caro, A. (2010). Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Russell, R. (1990). “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 255-274.
- Sabbatella, I. (2018a). “¿GNL vs. gasoductos? tensiones en el proceso de integración gasífero sudamericano”. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, vol. XXV, nº 51, pp. 85-106.
- Sabbatella, I. (2018b). “Neoliberalismo e integración ‘de hecho’ en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos”. *Revista Desafíos*, vol. 30, nº 1, pp. 173-212.
- Sabbatella, I. y Burgos, M. (2017). “La política energética de Cambiemos: del tarifazo de gas al retorno a las reglas de los noventa”, en Burgos, M. (comp.), *El Nuevo modelo económico y sus consecuencias*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, pp. 125-144.
- Sanahuja, J.A. (2008). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’: Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”, en L. Martínez, L. Peña & M. Vazquez (Eds), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES, pp. 11-54.
- Serrani, E. (2013). “Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012”. *Gestión Pública*, vol. II, pp. 247– 280.
- Serrani, E. y Barrera, M. (2018). “Efectos estructurales de la política energética

- en la economía argentina, 1989-2014". *Sociedad y Economía*, nº 34, pp. 122-142.
- Solberg, C. (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones Argentina.
- Sovacool, B; Axsen, J. y Sorrell, S. (2018). "Promoting novelty, rigor, and style in energy social science: Towards codes of practice for appropriate methods and research design". *Energy Research & Social Science*, nº 45, pp. 12-42.
- Spaltro, S. (2019). Bolivia entregó más gas que lo acordado y preparan un avión militar como recompensa. *El Cronista*. Recuperado el 14 de julio de 2020 de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Gas-de-Bolivia-Argentina-entregara-un-avion-Pampa-III-por-sobrecumplimiento-20191006-0013.html>
- Steinberg, F. (2008). "Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales". *Revista Española de Ciencia Política*, nº 18, abril 2008, pp. 149-176
- Tini, M.N. (2008). "La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay". *Relaciones Internacionales*, vol. 17, nº 34, pp. 197-221.
- U.S. Energy Information Administration (2013). *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*. Washington DC: U.S. Department of Energy.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Zuleta, M.C. (2013). "Horizontes, negociaciones y disyuntivas en los tratos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos con Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1937-1945". *Gestión Pública*, vol. II, nº 1, pp. 107-143.

