
recursos naturales e infraestructura

Reformas del sector
energético, desafíos regulatorios
y desarrollo sustentable en
Europa y América Latina

Wolfgang F. Lutz



NACIONES UNIDAS



Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción
del uso eficiente de la energía en América Latina"

Santiago de Chile, junio de 2001

Este documento de discusión base fue preparado por Wolfgang F. Lutz, consultor del proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina".

El autor agradece al Dr. Aad Correljé, del Departamento de Economía Aplicada y Centro Erasmus de Estudios Medioambientales de la Universidad Erasmus de Rotterdam y miembro de la red Enstrad, por su cooperación y sus valiosos comentarios. Partes del documento se basan en estudios recientes, en los cuales ambos han contribuido.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1563-P

ISBN: 92-1-321886-4

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.106

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Liberalización de los mercados energéticos en Europa y América Latina	9
1.1 La integración del mercado de energía mediante la liberalización en Europa	9
1.2 Reformas del sector energético en América Latina	12
II. Protección medioambiental, eficiencia energética y energías renovables	15
2.1 Unión Europea	15
2.2 América Latina	18
III. Integración y competencia en los mercados energéticos	21
3.1 Unión Europea	21
3.2 América Latina	22
3.3 ¿Estamos configurando mercados verdaderamente competitivos?	24
IV. Inversión extranjera, servicio público y equidad social	25
V. Desafíos regulatorios	27
VI. Cooperación energética Unión Europea-América Latina	31
VII. Por un nuevo diálogo de política energética entre Europa y América Latina	35
Bibliografía	39
Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados	41

Resumen

Este informe fue preparado en el marco del proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Programa SYNERGY de la Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, con el propósito de proveer una base común de análisis a los asistentes al “*Tercer Diálogo Parlamentario Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía*”, organizado por el proyecto CEPAL/Comisión Europea. La relatoría de este III Diálogo, que se realizó en Bruselas, Bélgica, del 20 al 22 de septiembre de 2000 será publicada próximamente en esta misma Serie.

La intención de este documento es proveer un enfoque general sobre las reformas en los mercados energéticos de Europa y América Latina y los nuevos desafíos que se presentan a raíz de estas reformas en los áreas de la eficiencia energética, el funcionamiento y la integración de los mercados energéticos y en las dimensiones medioambientales y sociales. Se abordan además los aspectos de la inversión extranjera en el marco de los procesos de la privatización de las empresas públicas del sector energético de América Latina, el carácter de los servicios públicos y sus contribuciones al logro de la equidad social.

De acuerdo al tema específico del III Diálogo: “*Las reformas en el sector energético, los desafíos regulatorios y el desarrollo sustentable en Europa y América Latina*”, en este documento se abordan también, de manera central, los desafíos regulatorios que dominan la agenda en estos años. Asimismo, se analizan los

antecedentes de la cooperación energética entre la Unión Europea y los países de América Latina, planteándose la conveniencia de creación de un Foro Europeo – Latinoamericano para el Desarrollo Sustentable del Sector Energético.

Introducción

De acuerdo al propósito de este documento, y tomando en consideración los diferentes temas que definen las agendas en Europa y América Latina, así como los antecedentes de la liberalización e integración de los mercados energéticos, definiciones de sustentabilidad y aspiraciones distintas de ambas regiones, nos parecía útil proveer algunos antecedentes sobre estos temas, para lectores tanto de Europa como de América Latina. Tal enfoque puede llevar algún riesgo en la medida que los lectores encontrarán información nueva además de temas familiares. Por lo tanto, hemos separado la información general de fondo de Europa de la que concierne a Latinoamérica. Esto permite al lector concentrarse en la información que le sea novedosa e interesante.

Este enfoque se refiere, en particular, a la Sección 1: *La liberalización de los mercados energéticos en Europa y América Latina*, la Sección 2: *Protección medioambiental, eficiencia energética y energías renovables* y la Sección 3: *La integración y competencia en los mercados energéticos*. Básicamente, estas secciones presentan la historia, las principales fases y las características de las reformas en el sector de energía en ambas regiones, con un enfoque específico sobre el desarrollo económico, social y medioambiental sustentable. Mientras que las Secciones 1, 2, 3.1 y 3.2 presentan información objetiva, la Sección 3.3: *¿Estamos configurando mercados verdaderamente competitivos?* abre la discusión sobre temas relacionados a paradigmas de los mercados energéticos competitivos.

La Sección 4: *La inversión extranjera, el servicio público y la equidad social*, discute el importante papel de las inversiones extranjeras en el sector de energía de América Latina y provee algunos puntos de partida para la discusión del papel de las empresas europeas en América Latina y la necesidad de una regulación efectiva.

La Sección 5: *Los desafíos regulatorios*, presenta la temática central del Diálogo. Estando conscientes de las distintas etapas de discusión en Europa y América Latina, nos hemos limitado a presentar de manera breve los temas que están dominando la agenda actual en Europa, y los que dominarán probablemente la agenda en América Latina en un futuro cercano, refiriendonos a la investigación realizada por la CEPAL en el marco del proyecto conjunto con SYNERGY. La sección 5 no pretende proveer una visión completa sobre los “desafíos regulatorios” actuales; dado que ésta será el tema central de las discusiones entre los reguladores europeos y latinoamericanos en el marco de este Tercer Diálogo.

La Sección 6: *Cooperación Energética Unión Europea - América Latina*, destaca la filosofía, los principales lineamientos de acción y los logros de los programas comunitarios, ALURE y SYNERGY, los cuales han establecido una sólida base para la cooperación de orientación económica y política entre ambas regiones. El Foro de Energía de Río (*Rio Energy Forum*) del año 1999 ha agregado una dimensión programática a esta cooperación.

Finalmente, en la Sección 7: *Por un nuevo diálogo de política energética entre Europa y América Latina*, se propone un marco de trabajo para una nueva dimensión en la cooperación: Un diálogo, que no sólo involucra a políticos y gestores de política (*policy makers*), sino también a otros interesados (*stakeholders*), tales como la industria, las ONG's y otros representantes de la sociedad civil. Se argumenta que para fomentar el desarrollo económico y social en América Latina, para proteger el medio ambiente, para transferir los beneficios de las inversiones europeas a la sociedad latinoamericana y por último para proteger estas inversiones contra las consecuencias potenciales de cambios en las políticas en los países anfitriones, se requiere urgentemente un diálogo político renovado. Para alcanzar estos objetivos, CEPAL propone establecer un *Foro Europeo-Latinoamericano sobre el Desarrollo Sustentable en el Sector Energético*.

Este documento no ofrece conclusiones. Creemos que sacar las conclusiones debe ser la principal tarea del Tercer Diálogo Parlamentario en Septiembre.

I. Liberalización de los mercados energéticos en Europa y América Latina

1.1 La integración del mercado de energía mediante la liberalización en Europa

La Unión Europea se desarrolló a partir de la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero (promulgada el 23 de julio de 1952), la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom, promulgada el 1 de enero de 1958) y la Comunidad Económica Europea (Tratado de la CEE, en su versión original el “Tratado de Roma”, promulgado el 1 de enero de 1958). El “Tratado de Roma” establece una unión aduanera de los Estados Miembros y define “cuatro libertades económicas” que debieran alcanzarse en la Unión: el libre movimiento de mercancías, personas (trabajo), servicios y capital. El desarrollo de la unión aduanera fue complementado por el establecimiento de sistemas de apoyo regionales y sectoriales, que apuntaban al logro de la cohesión económica y social entre los Estados Miembros.

El Acta Único Europeo (promulgado el 1 de julio de 1987) delinea el Mercado Común Europeo al cual las “cuatro libertades económicas” debieran acomodarse el 1 de enero de 1993. El “Tratado de Maastricht” (promulgado el 1 de noviembre de 1993) incorporó el Acta Único Europeo en el Tratado de la CE, pero también incluyó etapas adicionales sucesivas de integración política (Unión Europea).

A pesar del hecho que la Unión Europea se desarrolló a partir de la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero y la Comunidad Europea de Energía Atómica, ambos de los cuales tratan de la energía, históricamente la Comunidad Europea ha sido notoriamente débil con respecto a su dominio sobre los desarrollos del sector energético. Los gobiernos de los Estados Miembros, siguiendo el paradigma de la independencia¹, no estaban preparados a ceder soberanía alguna a este respecto a las instituciones comunitarias.

Al reflejar este legado, el Mercado Europeo Único, en principio, no estipula ningún tratamiento especial de la energía con respecto a las “cuatro libertades económicas”. Sin embargo, esto también implica, en principio, que la creación de un mercado único (competitivo) se extiende a las industrias de energía, a pesar de que los gobiernos nacionales han otorgado amplios derechos monopólicos a las empresas de servicio energético ligados a redes.

Hacia 1988, la Comisión Europea decidió que debía extender efectivamente su iniciativa de libre mercado hacia el sector de energía y lo consideró necesario clarificar las normas de la competencia en los sectores de gas y de electricidad, a través del desarrollo de Directivas específicas (legislación secundaria). El Mercado Común Europeo y la tendencia hacia la desregulación y la liberalización en varios países europeos, particularmente en el Reino Unido (Inglaterra y Gales) y Escandinavia (el “Mercado Eléctrico Nórdico”), dio lugar a un nuevo concepto de la “*integración del mercado de energía mediante la liberalización*”.

Luego de un proceso de casi diez años, el cual, a menudo, se caracterizó por posiciones controversiales entre los Estados Miembros y las empresas energéticas, el proceso hacia la creación de un Mercado Interior de Energía culminó en la adopción de las Directivas sobre normas comunes para los Mercados Interiores de Electricidad y de Gas Natural, la “Directiva de Electricidad” (diciembre de 1996) y la “Directiva de Gas” (junio de 1998)². Ambas directivas reflejan el principio de apertura competitiva del mercado, mientras que, al mismo tiempo, incorporan las posiciones, a veces divergentes, que los Estados Miembros y la industria pusieron de manifiesto durante el debate de la reforma³.

La Directiva del Mercado Interior de Electricidad (96/92/CE) define los requerimientos mínimos para la apertura competitiva de los mercados nacionales, concentrándose en los siguientes aspectos: (i) la libre competencia en la generación eléctrica, admitiendo dos procedimientos alternativos para nueva capacidad de generación (los procedimientos de autorización y de licitación respectivamente); (ii) la apertura gradual del mercado del suministro a los consumidores finales, de acuerdo al principio de la reciprocidad; (iii) la separación de la contabilidad en empresas integradas verticalmente; (iv) la transparencia en las tarifas de acceso a las redes de transmisión y distribución, y (v) criterios para la aplicación de las obligaciones de servicio público.

¹ La integración de los mercados de energía siempre ha sido, y sigue siendo, un fenómeno ambiguo, ya que se divide en dos razonamientos distintos a saber: el paradigma del libre comercio y el de la independencia. Esta búsqueda de la independencia surge del objetivo de la “seguridad de abastecimiento”, que es, sin embargo, a menudo motivado por el intento de proteger las actividades e intereses específicos del sector energético nacional.

² Este proceso se desarrolló siguiendo la publicación del informe de la Comisión de la UE “El Mercado Interior de la Energía” en mayo de 1988, en el cual se identificaron los principales obstáculos al libre comercio en el sector de energía. Éste fue el primer paso efectivo en una serie de iniciativas de la UE hacia la consecución de un Mercado Interior de la Energía de los cuales los más importantes fueron: la “Directiva de Transparencia de Precios” (julio de 1990), que apuntó a mejorar la transparencia en los precios de la electricidad y el gas para los grandes consumidores industriales; la “Directiva de Tránsito de Electricidad” (mayo de 1992) y la “Directiva de Tránsito de Gas”, las cuales proveyeron un marco de arreglos que deberían inducir un mayor comercio internacional en gas y en electricidad entre las entidades responsables de las redes de electricidad y de gas y, además, las pautas para el desarrollo de “Redes Transeuropeas” y para brindar apoyo a las mismas, las cuales fueron introducidas por Decisiones del Consejo y del Parlamento Europeo en 1996 y 1997.

³ El desarrollo y la preparación de las Directivas pueden describirse como un proceso dialéctico en el cual las propuestas fueron modificadas una y otra vez, para así garantizar un consenso y efectividad máximos. En lugar de una solución legal, basada en la aplicación de la legislación de competencia, se escogió una solución política, que buscaba construir un denominador común, aceptable a todas las partes involucradas y conciliando los intereses contradictorios hasta donde sea posible.

Existen dos opciones para la apertura de los mercados de suministro a los consumidores finales: el Acceso por Terceros (*Third Party Access - TPA*), en forma de *TPA* negociado o regulado, o el Modelo del Comprador Único (*Single Buyer - SB*), lo que significa la designación por el Gobierno nacional de un comprador y vendedor único de electricidad⁴. Otras opciones para los Estados Miembros incluyen la imposición de obligaciones de servicio público (Art. 3(2) y 3(3)), así como la creación de mercados protegidos paralelos para los combustibles nacionales (por ejemplo el carbón), la cogeneración y las energías renovables (Art. 8(3) y 8(4)).

Independientemente de qué modelo sea escogido para organizar la competencia, la “Directiva de Electricidad” también define grados mínimos de apertura de los mercados nacionales para así garantizar grados de competencia comparables. La mayoría de los Estados Miembros se han comprometido a abrir sus mercados de electricidad más allá de estos requisitos mínimos. Es muy probable que también en el futuro la apertura sea antes de tiempo.

Análogamente a la “Directiva de Electricidad”, la Directiva sobre el Mercado Interior del Gas Natural establece los requerimientos mínimos para la apertura competitiva de los mercados del gas natural, abarcando los aspectos de (i) la no-discriminación entre las empresas de gas natural; (ii) el acceso a los sistemas de transporte (“negociado” o “regulado”); (iii) la apertura gradual de los mercados mediante la definición de consumidores elegibles; (iv) la separación de la contabilidad en empresas integradas verticalmente, y (v) las derogaciones por razón de condiciones específicas, tales como la existencia de contratos “*take or pay*” o la existencia de un proveedor principal en el caso de los mercados emergentes.

Básicamente, la “Directiva de Gas” recoge los principios de la “Directiva de Electricidad”, mientras considera algunas características específicas del mercado de gas. La diferencia fundamental es que los Estados Miembros tendrán que elegir entre un sistema de “acceso negociado” y “acceso regulado”, en tanto no se menciona el concepto del “comprador único”.

Mientras que la “Directiva de Electricidad” ya había sido implementada en la mayoría de los Estados Miembros, la “Directiva de Gas” debiera implementarse hasta agosto del 2000. Tomando en consideración que el mercado de gas natural europeo es dominado por un reducido número de grandes actores, se supone que la apertura efectiva del mercado gasífero se desarrollará a un paso menos acelerado que el del sector eléctrico.

Los problemas relacionados con la implementación de la “Directiva de Electricidad” se refieren principalmente a temas relacionados con la apertura efectiva del mercado (acceso a las redes y tarifas transparentes), a la separación efectiva de los servicios de transmisión y distribución de las empresas integradas verticalmente, a las obligaciones del servicio público (que incluyen la protección del consumidor y del medio ambiente), a los regímenes de transición con respecto a los denominados “costos inmovilizados” (“*stranded costs*”) debido a las obligaciones impuestas a las compañías eléctricas en el pasado (que incluyen los contratos de suministro a largo plazo) y la promoción de energía renovable en el mercado interior de electricidad. Los temas relacionados con el comercio transfrontizero, como: la tarificación de las transacciones transfrontizeras, la gestión de la capacidad de transmisión disponible y la armonización de normas medioambientales y otras normas, están tratadas por la Comisión como prioridades.

Los temas centrales relacionados con la implementación de la “Directiva de Gas” incluyen, entre otros: (i) el acceso a los sistemas de transporte, (ii) el “desligamiento” (“*unbundling*”) de empresas integradas verticalmente, y (iii) el problema de los contratos “*take-or-pay*” a largo plazo.

⁴ Durante la discusión de la reforma, al modelo del Comprador Único propuesto inicialmente se lo consideraba obstructor para la competencia y, por consiguiente, fue enmendado de forma tal que actualmente incorpora un *TPA* “virtual” en la forma de exenciones para los consumidores elegibles y los generadores independientes.

1.2 Reformas del sector energético en América Latina

En América Latina, la década de los noventa se caracterizó por un proceso de profundas reformas económicas, las que incluyeron la reestructuración, liberalización y privatización del sector energético. Este proceso de reformas se inició con la privatización de las compañías eléctricas en Chile a fines de los años ochenta, seguido de la liberalización y reestructuración de las industrias del petróleo, electricidad y gas natural en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

Mientras que la privatización del sector eléctrico en Chile no alcanzó la creación de un mercado verdaderamente competitivo, Argentina llevó a cabo un proceso de reestructuración profundo, el cual involucró el “desligamiento” de las industrias eléctricas y de gas natural, la competencia en la generación eléctrica y - en menor medida - en la producción petrolera y de gas natural, así como la competencia en el mercado mayorista (incluyendo un mercado de contratos y un mercado spot) de la electricidad y del gas natural⁵. De forma paralela a la reestructuración y la privatización, se introdujeron restricciones a la propiedad para prevenir discriminación y poder dominante en el mercado⁶. La apertura competitiva y la reestructuración de los mercados eléctricos se ha llevado a cabo también en Bolivia, Colombia y Perú, mientras que está en consideración en Ecuador⁷.

Brasil y México, las dos economías más grandes de América Latina, están abriendo de manera cautelosa sus sectores de energía y están redefiniendo el papel del Estado. Por ejemplo, las reformas en Brasil son implementadas de forma gradual, tomando en consideración la estructura federal de la nación. México, como los países de Centroamérica, ha mantenido un sector eléctrico integrado verticalmente, permitiendo a productores independientes de electricidad concluir contratos con la empresa eléctrica nacional. En Venezuela, se están discutiendo proyectos de nuevas leyes de electricidad y gas. El proyecto para una nueva ley de electricidad prevé la desintegración vertical del sector, la competencia en el mercado mayorista y un sistema de concesiones.

Las reformas en el sector petrolero han introducido mayores incentivos a la inversión privada, tanto en los segmentos de *upstream* como *downstream*, y han eliminado las barreras a la entrada al mercado. Mientras que la privatización de las empresas petroleras fue parte de las reformas en Argentina, Bolivia y Perú, en otros países como Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela se ha mantenido la propiedad estatal, permitiendo el ingreso al mercado a empresas privadas bajo ciertos esquemas⁸.

Junto con los efectos positivos conocidos de la privatización y la liberalización del sector energético (competencia, más eficiencia en la generación, transmisión/transporte y distribución, el incremento en la productividad, el alivio en las presiones a las finanzas públicas, etc.), las reformas del sector energético también han introducido cambios importantes en las matrices energéticas de los países de América Latina. El gas natural, el cual es disponible de manera abundante en varios países, está desempeñando un papel clave en este proceso de transformación. Los precios competitivos y las tecnologías de generación eléctrica a ciclo combinado altamente eficientes y de

⁵ Aproximadamente 40% de la electricidad es comercializada en el mercado *spot*, comparado con solamente algunos por cientos de gas natural (Bouille, 1999; IEA, 1999).

⁶ La reforma del sector eléctrico en Chile se caracterizó por la privatización y la separación del sector sin la creación de un marco regulatorio apropiado con el fin de controlar eficazmente las empresas privatizadas e sin imponer restricciones a la propiedad que permitieran evitar la concentración del poder económico.

⁷ Mientras que las reformas del sector energético en el Perú se basan en los modelos de Chile y Argentina, otros países como Costa Rica, México, Colombia y Ecuador están siguiendo un modelo distinto, caracterizado por la existencia de estructuras de monopolio natural o de protección legal, particularmente en la transmisión y distribución eléctrica (Altomonte, 1997).

⁸ Como, por ejemplo, los contratos de “ganancia compartida” en los “campos marginales” en Venezuela o las concesiones para la exploración, desarrollo y producción de petróleo y gas natural en Brasil.

baja inversión (que resulta en períodos de recuperación de capital cortos) han dado origen a un “*dash-for-gas*”, comparable con el fenómeno así llamado en el Reino Unido, luego de la liberalización de los mercados de energía en este país.

La penetración del gas natural, atribuido frecuentemente como el “combustible del futuro”, tendrá consecuencias profundas sobre las decisiones de inversión, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Mientras que es difícil imaginar que las opciones intensivas en inversiones como la hidroelectricidad, el carbón o la energía nuclear podrán competir con las plantas de ciclo combinado a gas natural de bajo costo, el “*dash-for-gas*” también reduce la factibilidad económica de opciones de energía descentral como la cogeneración y las energías renovables. Por otro lado, el gas natural parece ser una “fuerza impulsora” mayor de la integración de los mercados de energía en la región (véase la Sección 3.2).

La reestructuración y privatización de las industrias de energía en América Latina han constituido una importante contribución al aumento sin precedente de la inversión extranjera directa en la región. Atraer capital (extranjero) privado ha sido un mayor motivo de la reestructuración del sector energético en América Latina, con algún contraste a Europa, donde los aspectos del mercado común y de la competencia han desempeñado un papel predominante.

II. Protección medioambiental, eficiencia energética y energías renovables

2.1 Unión Europea

Desde el inicio de la década de los setenta, la mayoría de los gobiernos europeos han venido interviniendo, más o menos activamente, en el sector energético para estimular el uso eficiente de la energía y sustituir las fuentes de energía no renovables. Numerosos programas, con importantes dotaciones presupuestarias, se han puesto en marcha con el objetivo de reducir la cantidad de energía demandada por las economías nacionales.

En principio, se pueden distinguir desde principios de los años setenta tres períodos, cada uno caracterizado por distintas percepciones de la situación energética mundial y de las externalidades, así como por las reacciones de los gobiernos con respecto a estos desafíos:

En un primer período, que va de *1973 a 1981*, la intervención estatal tenía como primer objetivo asegurar el suministro energético nacional, motivado por eventos externos como las dos crisis del petróleo de 1973-1974 y 1979-1980 y el informe del Club de Roma: *Los Límites al Crecimiento*. En esta época, muchos países se involucraron en programas de conservación de energía y de la diversificación de sus fuentes energéticas.

En un siguiente período, que se extiende de *1981 a 1988*, se realizó una revisión del concepto de escasez de los recursos energéticos y del papel político que tradicionalmente se asignó

a la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El descubrimiento de reservas de petróleo y gas natural fuera del OPEP, junto con los resultados logrados en los programas de uso eficiente de la energía y de la diversificación de las fuentes energéticas en los países industrializados, resultaron en una situación de sobreproducción de petróleo a escala mundial. Una nueva visión liberal de la economía criticó la intervención del Estado por mantener situaciones anticompetitivas e ineficientes en el sector de energía y el desastre de Chernobyl puso fin a, o por lo menos, afectó el desarrollo de la opción nuclear.

Finalmente, *a partir de 1988*, observamos una nueva situación en el sector de energía europeo, que se caracteriza por dos desarrollos claves: la integración política y económica de la Comunidad Europea, en particular las tendencias hacia la creación de un Mercado Interior de Energía y el Informe de la Comisión sobre Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (“Informe Brundlandt”, 1987), que puso en debate el problema del cambio climático.

Los países europeos han reaccionado de distintas formas a estos desafíos, reflejando circunstancias diferentes tales como el grado de la dependencia energética externa, sus etapas de desarrollo económico, la fase de la integración europea y el grado de liberalización de sus mercados energéticos.

En el marco de la Fase I del Proyecto “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, CEPAL y SYNERGY, con la cooperación de un grupo de consultores europeos, han preparado un análisis de los marcos legales-regulatorios e institucionales de la eficiencia energética en la Unión Europea y sus Estados Miembros (Lutz y otros, 2000).

El estudio se concentró principalmente en el papel de los marcos legales y regulatorios en las políticas de eficiencia energética en la Unión Europea y los Estados Miembros, dirigiéndose a los siguientes temas: (i) la prioridad asignada al uso eficiente de la energía en las políticas energéticas, (ii) la intervención estatal en favor de la eficiencia energética, (iii) las políticas de eficiencia energética, (iv) las bases constitucionales y legales, (v) los marcos institucionales, (vi) los instrumentos y programas para la promoción del uso eficiente de la energía y (vii) las conclusiones para Europa y América Latina.

Mientras que el estudio ha revelado bastante diferencias con respecto a las políticas, instrumentos y programas en los distintos Estados Miembros, prevalecen algunos factores en común:

Ante todo, las políticas de eficiencia energética están integradas en las políticas energéticas, tanto en el ámbito de la Comunidad como en los ámbitos nacionales. Los gobiernos (y la Comisión Europea) han preparado libros blancos sobre política energética, eficiencia energética, energías renovables, etc., han formulado objetivos y han implementado instrumentos y programas para promover la eficiencia energética.

Se han implementado marcos legales y regulatorios en el ámbito nacional, en algunos casos mediante leyes de conservación de energía explícitas (por ejemplo España, Italia), en otros casos como una combinación de leyes y reglamentos diferentes (por ejemplo Austria, Alemania, Países Bajos, Reino Unido). Muchos reglamentos nacionales, principalmente aquellos relacionados al sector de edificios, se fundamentan en dispositivos legales de la Unión Europea⁹.

Además de los requisitos legales, existe una amplia variedad de otros instrumentos, tales como: instrumentos económicos, como los incentivos financieros o fiscales; instrumentos relacionados con la información, asistencia técnica y capacitación; investigación, desarrollo y

⁹ Un ejemplo típico es la legislación comunitaria con respecto al aislamiento térmico de los edificios y las eficiencias mínimas para los sistemas de calefacción y producción de agua caliente en edificios, que ha sido introducido a partir de fines de los años setenta ejerciendo una gran influencia sobre las políticas y regulaciones en esta área en los Estados Miembros.

demostración y – cada vez más - acuerdos voluntarios entre los gobiernos y los consumidores de energía, respectivamente los fabricantes de equipos consumidores de energía. Además, ha aumentado en importancia el fomento de las empresas de servicios energéticos, tanto públicas como privadas.

La iniciativa de Mercado Interior de la Energía de la Comisión Europea en 1988, junto con la aparición del problema del cambio climático, marca el comienzo de una nueva era de política energética en Europa, en la cual ambos temas, el Mercado Interior de Energía y el problema del cambio climático, están dominando la agenda. La discusión sobre cómo conciliar los objetivos y las consecuencias de una mayor competencia (entre ellos los precios de energía más bajos y el mayor crecimiento económico) y los compromisos de Kioto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, han surgido como temas centrales en el proceso de la implementación del mercado interior de energía, cuanto más, debido al hecho de que no se cumplieron los objetivos anteriores a Kioto de estabilizar las emisiones de CO₂ en la Unión Europea.

La interacción tradicionalmente fuerte entre las políticas nacionales y comunitarias en el área de la eficiencia energética y de la sustentabilidad medioambiental, ha sido intensificada por los objetivos simultáneos de la integración del mercado energético, en tanto se logran los compromisos de Kioto para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Casos a propósito son las directivas sobre el etiquetado y normas de eficiencia energética para artefactos domésticos, que ilustran la interrelación entre los objetivos de la libre circulación de mercancías y servicios (el Mercado Interior) y el desarrollo sustentable.

La energía y el desarrollo sustentable son, además del Mercado Interior de la Energía y la gestión de la dependencia energética externa (seguridad de abastecimiento), uno de los pilares de la política energética de la Unión Europea. El Libro Blanco de la Comisión “Una Política Energética para la Unión Europea”(COM (95)682 final) está basado en estos principios y se refiere a tres áreas claves para alcanzar el desarrollo sustentable en el área de la energía: (i) la protección medioambiental, (ii) la eficiencia energética y (iii) las energías renovables. La necesidad de intensificar las políticas de la Comunidad con respecto a la eficiencia energética y las energías renovables ha sido reconocida por dos Comunicaciones de la Comisión recientes: el Libro Blanco “Energía para el Futuro: Fuentes de Energía Renovables” (COM (97)599 final, noviembre 1997) y la Comunicación “Eficacia Energética en la Comunidad Europea - Hacia una Estrategia de Racionalización del Uso de la Energía” (COM (1998)246 final, abril 1998). Ambos documentos reconocen la necesidad de un papel más activo de la UE y de los Estados Miembros para promover la energía sustentable, intensificando el uso de instrumentos probados e introduciendo nuevos instrumentos, además de una mejor coordinación entre la UE y los Estados Miembros, y el desarrollo y la implementación de planes de acción de la Comunidad en ambas áreas.

Tomando en consideración el compromiso de Kioto de la Unión Europea de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% al 2005 y las dificultades experimentadas hasta ahora con el cumplimiento de los objetivos¹⁰, la Comunicación dio origen a (i) la preparación de un Plan de Acción Comunitario para la Eficiencia Energética y (ii) la discusión respecto a una posible

¹⁰ Así como lo ha revelado la Comunicación de la Comisión “Eficacia Energética en la Comunidad Europea - Hacia una Estrategia de Racionalización del Uso de la Energía”, será necesario la intensificación de instrumentos probados, así como nuevos instrumentos para promover la eficiencia energética, para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero, acordados en Kioto. Dentro de las medidas propuestas están: (i) una mejor coordinación entre programas comunitarios y nacionales, (ii) la coordinación con otras áreas de política, tales como la planificación regional y municipal, políticas de transporte, fiscales, etc. y (iii) acciones prioritarias en las áreas de eficiencia energética en edificios, artefactos domésticos y otros equipos de uso final eficientes, la aplicación más amplia de compromisos negociados con fabricantes de equipos y acuerdos de largo plazo sobre eficiencia energética, perfeccionamiento de los instrumentos de disseminación de información, financiación por terceros y otros instrumentos de financiación, eficiencia energética en los sectores de electricidad y de gas natural, cogeneración, gestión de energía y adquisición cooperativa de tecnologías eficientes. Con estas medidas, la Comisión apunta a la realización del “potencial económico de ahorro energético” en la Unión Europea, estimado a 18% hasta el año 2010, relativo al consumo energético en 1995.

Directiva que establezca normas comunes para el tratamiento de las energías renovables, siguiendo la adopción del Documento de Trabajo de la Comisión: La electricidad de fuentes de energía renovable en el mercado eléctrico interior, SEC (1999)470 final, abril 1999. El documento de trabajo examina los actuales esquemas de apoyo para las energías renovables en los Estados Miembros e indica de que manera este tema debiera ser abordado a la luz del mercado interior de electricidad. La promoción de las energías renovables en el mercado interior de electricidad competitivo es también un tema principal en el “Primer Informe sobre Requisitos de Harmonización en el Mercado Interior de la Energía” (COM(1998) 167 final, marzo 1998) de la Comisión.

2.2 América Latina

Mientras que la promoción del uso eficiente de la energía y de las energías renovables alcanzó —a pesar de todas las dificultades— un lugar bastante destacado en la discusión energética y en la política energética en Europa, nada es menos válido para América Latina. No obstante la existencia de programas de eficiencia energética, tales como PROCEL en Brasil, los programas de CONAE y FIDE en México y PAE (Proyecto de Ahorro de Energía) en Perú —para mencionar los ejemplos más prominentes— los programas de eficiencia energética en Latinoamérica no están integrados en la corriente principal de las políticas energéticas, frecuentemente se encuentran marginalizados y a veces incluso han servido como coartada para la carencia de acción real del Gobierno en este campo.

Durante la Fase I del Proyecto “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina” de CEPAL y SYNERGY, se ha analizado la situación en varios países en América Latina y se han presentado propuestas para marcos legales e institucionales específicos¹¹.

Las conclusiones de estas análisis son similares: aunque la mayoría de los países han desarrollado algunas actividades para promover el uso eficiente de la energía y —en menor medida— las energías renovables, los efectos de estos programas han sido más bien limitados. Esto es válido también para aquellos programas, los cuales han sido apoyados por donantes internacionales, incluyendo la Unión Europea. Existen cuatro razones principales que explican el fracaso en alcanzar resultados concretos:

- i. La carencia de voluntad política para incluir la eficiencia energética y las energías renovables en las “políticas energéticas principales” (“*mainstream energy policies*”), lo que se debe básicamente a las preferencias ideológicas¹²;
- ii. Como consecuencia: la carencia de marcos legales y regulatorios adecuados;
- iii. La carencia de marcos institucionales adecuados;
- iv. La carencia de mecanismos adecuados de fondos y financiamiento.

De acuerdo a esta argumentación, la voluntad política es una condición previa para cualquier iniciativa exitosa de tipo legal, regulatoria o programática que promueva el uso eficiente de la energía o las energías renovables. Sin embargo, la queja frecuente acerca de la “carencia de voluntad política” no es suficiente para abordar este problema muy corriente. Puede ser necesario

¹¹ Se han llevado a cabo estudios específicos para Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y Venezuela – para una mayor información, véase la lista de referencias.

¹² De acuerdo a la doctrina neoliberal, no existe la necesidad de proseguir políticas activas para promover la eficiencia energética y las energías renovables, tomando en consideración el supuesto de la asignación óptima de los recursos como resultado de los mecanismos de mercado (los que en realidad no toman en consideración las externalidades).

hacer la siguiente pregunta: ¿porqué carece esta voluntad política? En otras palabras: ¿porqué el público y, por consiguiente, los gestores de política no están realmente preocupados por la eficiencia energética y la promoción de las energías renovables?

Mientras que los temas de seguridad del abastecimiento, competitividad y protección del medio ambiente (en particular, la protección del medio ambiente global contra el efecto invernadero), son razones principales para que los ciudadanos y los gestores de política europeos consideren la eficiencia energética y las energías renovables, al menos de forma complementaria, como opciones para alcanzar estos objetivos, la atención de los gestores de política en América Latina —también con respecto a la energía— parece estar más enfocado al desarrollo económico y social y, por lo tanto, favorecen la liberalización del mercado de energía como un medio para lograr menores precios y un mayor acceso a la energía comercial (a precios bajos) de parte de los consumidores¹³.

En América Latina, los “servicios de energía sustentables” no se refieren solamente a la sustentabilidad medioambiental. El desarrollo social y económico sustentable y la protección del patrimonio cultural y social son igualmente importantes. “La transformación productiva con equidad” requiere no solamente sectores de energía eficientes y competitivos en América Latina, sino también un mayor valor agregado de los servicios de energía, la integración de los mercados energéticos, el desarrollo de los recursos humanos, la incorporación de tecnologías modernas y la extensión de los servicios de energía más allá de las áreas de interés comercial (OLADE, CEPAL, GTZ, 1997).

El proyecto “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina” aborda la necesidad de establecer marcos legales e institucionales para la promoción de la eficiencia energética y de las energías renovables. Como resultado de la Fase I del proyecto, se han presentado proyectos de ley de eficiencia energética en los Parlamentos de Argentina, Colombia y Perú.

Mientras que las leyes de eficiencia energética desempeñarán un papel central para crear las condiciones para la promoción del uso eficiente de la energía en América Latina, se deben llevar a cabo muchos pasos adicionales para alcanzar una real penetración de la eficiencia en el mercado. Estos pasos adicionales se refieren a actividades como la búsqueda de consenso (entre el gobierno, las empresas de energía y los consumidores), dar cumplimiento efectivo a leyes y reglamentos y la implementación de programas específicos y mecanismos de control efectivos. Mientras que la transferencia de la experiencia europea en estas áreas puede significar un importante valor agregado, parece ser un factor crucial la existencia (o el desarrollo) de marcos institucionales adecuados.

Según la opinión del autor, las debilidades institucionales están dentro de las principales razones porque muchos esfuerzos para promover la eficiencia energética en la realidad no llegan al consumidor o no inducen al consumidor de cambiar su comportamiento. Sin entrar en mucho detalle, las debilidades institucionales en América Latina se refieren particularmente a: la carencia de agencias especializadas, la carencia del apoyo de los Gobiernos, el papel reducido de las organizaciones intermediarias y las dificultades para establecer un consenso entre los actores públicos y privados.

¹³ El relativo bajo nivel de interés de los gestores de política en los temas medioambientales en América Latina, indica las dificultades para formar coaliciones de actores (y electores potenciales) que se preocupen del tema. Por otro lado, también se debiera enfatizar que el lugar destacado que asumen los temas medioambientales en la agenda política en Europa, se debe fundamentalmente al hecho que los gestores de política desean neutralizar las presiones de los medioambientalistas para que así no se ponga en peligro la liberalización del mercado. Otras diferencias importantes entre Europa y América Latina incluyen las diferentes definiciones de bienestar, las cuales están directamente relacionadas a la existencia de una clase media, la cual tiene acceso al proceso político y que generalmente favorece los temas medioambientales.

En la mayoría de los países latinoamericanos, las agencias especializadas (centros de energía, etc.) no existen, o en caso de existir, tienen frecuentemente un personal reducido o no disponen de suficiente fondos. A menudo, las agencias tienen dificultades de alcanzar sus grupos objetivos y carecen del apoyo de los gestores de política y de los actores del mercado. Un ejemplo ilustrativo es el interés disminuyendo de las autoridades peruanas y de las anteriores empresas públicas en la anterior “agencia modelo” CENERGIA.

Sin embargo, el problema no sólo se relaciona con la carencia de agencias especializadas y el apoyo insuficiente de los Gobiernos. Otra parte del problema es la carencia general de participación de organizaciones intermediarias, es decir organizaciones que pueden actuar como “intermediador” entre las instituciones de Gobierno (y las agencias) y los consumidores. Ejemplos de organizaciones intermediarias —cuya existencia y participación activa son cruciales para el éxito de muchos programas de eficiencia energética en Europa— incluyen ONG’s; asociaciones de consumidores; organizaciones profesionales de arquitectos, constructores y artesanos; cooperativas de vivienda; cámaras de comercio; asociaciones de pequeñas y medianas empresas; empresas energéticas; provincias, municipalidades, etc. Es fundamental que los Gobiernos sean hábiles para involucrar estas organizaciones intermediarias¹⁴.

La carencia de una mayor participación de las organizaciones intermediarias en América Latina parece deberse a dos problemas fundamentales: (i) la ausencia de una tradición de cooperación y consenso entre los actores públicos y privados y (ii) el problema que las organizaciones intermediarias, incluyendo las asociaciones de los consumidores, de la industria, etc., frecuentemente carecen de un mandato explícito, el cual podría permitirles actuar en representación de los individuos y compañías que representan. La carencia de dicho mandato es también un impedimento importante con respecto a la capacidad de estas organizaciones para concertar acuerdos obligatorios con el Gobierno en nombre de sus miembros, por ejemplo en forma de “acuerdos voluntarios”.

Los problemas en el ámbito de la *implementación* de la eficiencia energética y de las políticas energéticas sustentables en América Latina pueden requerir una nueva cultura de “*partnership*” y cooperación entre los actores públicos y privados: reconciliando intereses divergentes mediante la búsqueda de consenso.

Políticas creíbles para promover la eficiencia energética y las energías renovables requieren la asignación de fondos suficientes. Es obvio, que la mayoría de las instituciones y programas de eficiencia energética en América Latina carecen de fondos suficientes y de adecuados instrumentos financieros para promover las actividades de eficiencia energética¹⁵.

¹⁴ Se podría argumentar también que las organizaciones intermediarias surgirán inevitablemente como consecuencia del desarrollo económico, la democratización de la sociedad y la habilidad de los actores de manifestarse fuera de las estructuras corporativas tradicionales.

¹⁵ Las cuestiones institucionales con respecto al desarrollo de consenso y el tema de los fondos y el financiamiento de las instituciones y programas de eficiencia energética son los temas de estudios llevados a cabo en el marco de la Fase II del Proyecto “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina” de CEPAL y SYNERGY.

III. Integración y competencia en los mercados energéticos

3.1 Unión Europea

Como se mencionó arriba, la integración progresiva de la Unión Europea —tanto la asociación de nuevos Estados Miembros como el proceso interno de integración económica y política— ha reforzado la aplicación de normas más exigentes a través de la Unión Europea. En contraste a lo que se sostiene frecuentemente, la integración del mercado puede trabajar a favor del uso eficiente de la energía y de las energías renovables, supuesto que se introduzcan un contexto de mercado facilitador y “reglas del juego” adecuadas.

En la Unión Europea, la evidencia histórica ha mostrado que el desequilibrio original de exigencias medioambientales entre los países del “Norte” y del “Sur” de Europa fue resuelto mediante un *trade-off*, el que implicó que el “Sur” aceptara reglas medioambientales estrictas a cambio de apoyo financiero de la Unión Europea. La integración económica y los mecanismos de compensación han proporcionado la cohesión necesaria para superar las desproporciones medioambientales (y potenciales distorsionadores del comercio).

El proceso de integración económica, en particular con respecto a la creación del Mercado Interior, ha causado una creciente interacción entre las políticas y las legislaciones de los Estados Miembros y de la Comunidad. En el área de la energía, numerosas directivas de la Unión Europea tuvieron que convertirse en legislación nacional, abarcando áreas como la eficiencia energética o, más

recientemente, las Directivas con respecto a los Mercados Interiores de la Electricidad y del Gas Natural. Es evidente que el principio de libre movimiento de mercancías y servicios, estipulado en el Acta Europea Única, ha sido una mayor fuerza impulsora detrás de conceptos como las normas de eficiencia energética para los artefactos domésticos o el libre comercio en electrones y moléculas de metano.

Por otro lado, existen dudas si la integración de los mercados energéticos mediante la liberalización, resultará en suficientes incentivos para cumplir con los objetivos de Kioto y otros objetivos medioambientales. En efecto, la Comisión Europea y el Parlamento han reconocido el riesgo potencial de fracasar en alcanzar estas metas y se están preparando y/o implementando planes de acción específicos para promover efectivamente la eficiencia energética y las energías renovables (véase la Sección 2.1). El papel del Mercado Interior parece ambiguo: por un lado, se supone que la presión hacia abajo a los precios de la energía reduzca el interés del consumidor por el uso eficiente de la energía, además de eliminar a los renovables del mercado y, por el otro, la competencia en la generación proporcionará probablemente nuevas oportunidades para los productores de energía independientes, incluyendo las plantas basadas en renovables y las de cogeneración.

Sin embargo, existe un amplio consenso que la eficiencia energética y las energías renovables requieren algún “tratamiento especial”, por lo menos en el corto y mediano plazo. Es importante señalar que los instrumentos de política como los impuestos ecológicos, la creación de mercados paralelos para las energías renovables, la planificación integral de recursos, etc., son compatibles con el mercado interior, en la medida que se resguarde la competencia leal entre los actores de los distintos países. La necesidad de la intervención estatal, reconocida en las recientes iniciativas de la Comisión en las áreas de eficiencia energética y de las energías renovables, indica que las ganancias de eficiencia debido a la competencia y a las economías de escala solas quizás no son suficientes para alcanzar estos ambiciosos objetivos.

En este contexto, es esencial la necesidad de una armonización de las “reglas del juego”, particularmente con respecto al ingreso al mercado de las energías renovables. La intervención estatal en favor de las energías renovables puede ser compatible con los paradigmas de un mercado competitivo, siempre que se eligen instrumentos que permitan la competencia entre las varias formas de energía medioambientales favorables y, por último y luego de un período transitorio adecuado, con las formas tradicionales de generación de electricidad¹⁶.

3.2 América Latina

La integración de los mercados de energía en América Latina ha sido discutida por más de tres décadas, así como demuestra la creación en los años sesenta y setenta de las organizaciones regionales ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Empresarial Latinoamericana), CIER (Comisión de Integración Eléctrica Regional) y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía). Los pasos más concretos hacia la integración de los mercados energéticos se han dado hasta ahora en el Mercosur, la principal zona de libre comercio en Sudamérica, la cual incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como los estados asociados, Bolivia y Chile.

La historia de la integración energética en el Mercosur se caracteriza, en particular, por proyectos hidroeléctricos bi-nacionales (Salto Grande, Itaipú y Yacyretá) y, más reciente, las interconexiones eléctricas entre Argentina-Uruguay, Argentina-Brasil, Argentina-Paraguay y Brasil-Paraguay. Además de nuevos proyectos hidroeléctricos bi-nacionales, se anticipa, para el futuro cercano, un papel creciente de las interconexiones por líneas de transmisión.

¹⁶ Véase la Sección 5.

En el área de gas natural, Argentina no sólo dispone de amplios recursos, distribuidos en varios yacimientos en distintas regiones del país, sino también de un sistema de abastecimiento maduro, con una participación del gas natural del 46% en la oferta interna de energía primaria del país. Además de los gasoductos existentes entre Bolivia y Argentina (que suministran gas natural boliviano al mercado argentino) y Argentina y Chile (Gas Andes), existen varios proyectos de gasoductos para exportar gas natural argentino a sus países vecinos, los que incluyen dos gasoductos entre Argentina y el norte de Chile (Gas Atacama, Norandino), así como gasoductos entre Argentina y Uruguay y de Argentina a una central termoeléctrica ubicada en la ciudad de Uruguiana en Brasil, cerca de la frontera con Argentina¹⁷. Un gasoducto nuevo entre Brasil y Bolivia suministrará gas natural a las regiones del sur y sudeste de Brasil.

Las reformas del sector de energía en los países miembros del Mercosur han exhibido características diversas con respecto a su profundidad, programación, apertura de los mercados nacionales y marcos regulatorios e institucionales. Mientras que Argentina ha implementado reformas muy profundas y completas, el proceso en los demás países se lleva a cabo de manera más paulatina (Brasil), o de forma más conservadora (Paraguay, Uruguay). En consecuencia, tanto en los marcos regulatorios de electricidad como en los de gas natural de los Estados Partes del Mercosur hay profundas asimetrías que constituirán barreras importantes para una futura integración de estos mercados en el ámbito regional. Entre las barreras regulatorias se encuentran, por ejemplo: (i) distintos regímenes de competencia en las etapas de la generación, transmisión/transporte y distribución, (ii) diferencias en el papel empresarial del Estado, (iii) mecanismos de mercado distintos, (iv) el problema de la compatibilidad de los acuerdos binacionales y del sistema de las autorizaciones de exportación con los criterios de un mercado regional único, así como (v) discrepancias en la regulación y en las bases de cálculo económico de las tarifas de transmisión/transporte de electricidad y gas natural (EC, 1999b).

Además de los problemas de armonización de las normas técnicas y medioambientales, las “fronteras regulatorias” constituyen la barrera central que aún impide una mayor integración de los mercados energéticos de la región.

El “Memorándum de Entendimiento relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el Mercosur”, firmado en São Paulo, Brasil y aprobado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur en el mes de julio de 1998 (Decisión 10/98), debiera ser considerado como un paso decisivo hacia una integración efectiva de los mercados eléctricos. El documento se basa en el compromiso de los Estados Partes “para otorgar autorizaciones, licencias y concesiones para la construcción, operación y explotación de interconexiones que vinculen los sistemas eléctricos”, así como para definir “normas generales que garanticen el libre comercio de la energía eléctrica, basadas en el principio de reciprocidad en la competencia y transparencia del mercado, de acuerdo con la legislación vigente de cada Estado Parte y los tratados vigentes entre los Estados Partes”. El Memorándum de Entendimiento consigna principios de simetrías mínimas, que establecen condiciones competitivas del mercado de generación de electricidad, con precios que reflejan costos económicos eficientes; la libertad de contratación de energía entre los agentes de mercado de los países miembros; el tratamiento no discriminatorio a productores y consumidores; la posibilidad, en cada Estado Parte, de basar el abastecimiento de la demanda en el despacho económico de cargas; el acceso abierto a la capacidad remanente de las instalaciones de transporte y distribución, así como la vigencia de los criterios de seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico de cada Estado Parte.

¹⁷ La integración energética en el Mercosur muestra una tendencia hacia elementos de una integración “gasoeléctrica”, la cual involucra tanto proyectos de exportación de gas natural para generación eléctrica en zonas limítrofes, como la exportación de electricidad generada en base de gas natural.

Se encuentra en discusión un “Memorándum de Entendimiento relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera entre los países del Mercosur”.

3.3 ¿Estamos configurando mercados verdaderamente competitivos?

Los mercados competitivos sugieren un “campo de juego igual” (“*level playing field*”) para todas las formas de energía. Este es en efecto una de las premisas fundamentales del mercado común de energía y ha sido citada repetidamente por la Comisión Europea, como uno de los objetivos centrales de su iniciativa de mercado común¹⁸. Idealmente, en el caso de la electricidad, un “campo de juego igual” significaría un acceso no discriminado para todos los productores (generadores) al mercado, independiente de la fuente de abastecimiento y la base de energía primaria.

La pregunta es si el mercado común de energía provee un campo de juego igual para todos los actores o sólo para un selecto grupo de jugadores principales. Mientras que el mercado y el poder de negociación de los grandes actores les da claramente ventajas sobre los productores y suministradores pequeños y medianos, existen otras consideraciones específicas, las que sugieren que podremos estar tratando con un mercado imperfecto, el cual está sujeto a restricciones, interferencias del legislador y posiciones iniciales desiguales de los actores del mercado. Los casos a propósito son: la existencia de subsidios estatales, la carencia de una legislación medioambiental consistente y las desventajas competitivas de los actores menores¹⁹.

Un fenómeno importante en el sector de energía en Europa es el proceso de fusiones y reintegración vertical, el cual se está llevando a cabo en todo Europa. Algunos expertos²⁰ esperan que muy pocos grupos dominarán finalmente el mercado eléctrico europeo. La pregunta que surge es si la Comisión y los gobiernos nacionales tendrán los medios regulatorios adecuados a su disposición para prevenir la formación de oligopolios transnacionales en Europa, los que finalmente podrían comprometer la idea básica de un mercado de energía competitivo.

La (re)integración vertical y horizontal y la concentración de la propiedad son también puntos importantes de discusión en América Latina (véase las Secciones siguientes).

¹⁸ La competitividad es uno de los principales pilares de la política europea, dirigida a reforzar la posición competitiva de las compañías europeas en el mercado global y, al mismo tiempo, ofrecer a los consumidores los beneficios de la elección competitiva a bajos precios.

¹⁹ Un asunto importante se relaciona con la existencia de subsidios estatales para las distintas formas de energía, incluyendo el carbón, la energía nuclear y las renovables. Esquemas de apoyo a las energías renovables, la ayuda estatal al carbón (como parte de las políticas sociales), las subvenciones a la I&D y las garantías estatales para las industrias nucleares son elementos de esta discusión. Distorsiones a la competencia pueden provenir también de una carencia de regulación efectiva y de una legislación medioambiental consistente, tomando en consideración la existencia de externalidades. Casos a propósito son la electricidad basada en lignito y las normas contables para el depósito de los desechos nucleares y la puesta fuera de servicio de plantas de energía nuclear. Por otro lado, muchas de las empresas energéticas más pequeñas, las cuales han sido reconocidas por la alta calidad de sus servicios de energía para el consumidor (el cual tenía que pagar para éstos servicios sin posibilidad de elección) y por la excelencia en realizar sistemas de energía respetuosos del medio ambiente y soluciones integradas, están actualmente luchando por su sobrevivencia. Parece que las inversiones en la cogeneración, recuperación de energía de basuras y la gestión de la demanda no pagan en tiempos de energía barata de grandes productores.

²⁰ Comunicación personal H. Lehmann, Wuppertal Institute for Climate Environment Energy, octubre 1999.

IV. Inversión extranjera, servicio público y equidad social

Durante la década pasada, en América Latina se ha observado una transferencia de capitales extranjeros sin precedentes, debido a la inversión extranjera directa, estimada por la CEPAL en un monto neto de US\$ 267 mil millones entre 1990 y 1998. Mientras que durante la primera mitad de los años noventa el principal mecanismo de inversión extranjera directa fue la venta de empresas de propiedad estatal, las inversiones relacionados a nuevos proyectos y a la reestructuración y modernización de las empresas privatizadas ha ganado importancia últimamente²¹. En 1997, América Latina y el Caribe ha atraído aproximadamente 40% de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, lo que subraya el papel importante que ha adquirido esta región en el contexto de los llamados mercados emergentes.

El sector de energía ha sido uno de los sectores más dinámicos en el proceso de privatización de las industrias de servicio público a nivel mundial, lo que corresponde a una transferencia de activos de aproximadamente US\$ 37 mil millones en el período 1990-1996. Esto corresponde al 24% de todas las transferencias de activos debido a las privatizaciones mundiales en el mismo período, es decir, que casi un cuarto de todas las privatizaciones a nivel mundial se llevó a cabo en el sector de energía. Es muy difícil de obtener una estadística regional

²¹ Esta tendencia se refiere principalmente a aquellos países latinoamericanos que iniciaron privatizaciones en una etapa temprana, como Chile, Argentina y Perú. En otros países, como Brasil y Colombia, la inversión extranjera directa es dirigida todavía a la privatización de las empresas de propiedad estatal

acerca de este proceso, pero se estima que la privatización de las empresas de energía en América Latina ha contribuido con alrededor de 40% a esta tendencia.

Las alianzas estratégicas, participaciones e inversiones en nueva infraestructura de energía son modalidades típicas de asociaciones entre las empresas energéticas extranjeras y domésticas. Empresas europeas, como British Gas, EdF, EdP, Endesa de España, Gas de España, Iberdrola, Repsol, Tractebel, por nombrar algunas, han establecido una presencia fuerte en los mercados energéticos crecientes en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, los cuales ya han abierto, o están en el proceso de apertura, de sus mercados de energía²².

De acuerdo a la CEPAL, las inversiones totales en los sectores de petróleo, gas y electricidad en América Latina podrían ascender a US\$ 30 mil millones en el período 1999-2003.

La inversión extranjera directa muy importante en los sectores de servicios de América Latina ha contribuido a la transformación de un sector de energía dominado antes por el Estado y frecuentemente económicamente inviable, a empresas de energía orientadas a las ganancias y económicamente sólidas.

Sin embargo, así como quedó en evidencia en las crisis energéticas recientes en Chile y Argentina - y de la manera cómo las empresas de energía reaccionaron a la insatisfacción del consumidor en general, la rentabilidad de las empresas energéticas no significa necesariamente el mismo progreso en términos de servicio. Es evidente que el cambio de propiedad y de las reglas del juego han conducido a una percepción diferente de los objetivos de las compañías de energía: el “valor para el accionista” (“*shareholder value*”) ha reemplazado al concepto de “servicio público” como su *raison d'être*²³.

Parece que también las compañías de energía europeas que operan en América Latina están siguiendo este cambio de paradigma. Compañías, que todavía defienden el concepto del servicio público en sus países de origen, parecen menos dedicadas a aplicar esta filosofía hacia sus mercados nuevos. Parece que la filosofía y la cultura corporativa tienden a evolucionar de manera que se adaptan al ambiente político y regulatorio vigente.

El servicio público es un concepto significativo en situaciones, donde un abastecimiento de energía a precios que son al alcance de los consumidores en las áreas rurales y de un gran número de hogares de bajos ingresos no es evidente en absoluto. La tradición del servicio público existente desde hace mucho tiempo y la sensibilidad de los consumidores y de los gestores de las empresas de energía europeas hacia el medio ambiente debieran traducirse en beneficios similares para los consumidores en sus mercados nuevos latinoamericanos. Por el otro lado, es obvio que ese tipo de compromiso de los actores europeos no puede esperarse sin un marco regulatorio correspondiente y la posibilidad de una elección competitiva.

²² En Argentina, por ejemplo, las alianzas estratégicas entre empresas latinoamericanas y europeas dan cuenta de negocios anuales por US\$ 5,8 mil millones. Dentro de los ejemplos más notables de las inversiones europeas en el sector de energía de América Latina se observan la adquisición de la mayoría de Endesa Chile a través de la adquisición del 29% de las acciones por Endesa España en Enersis (US\$ 1.179 mil millones) y la adquisición del 85% de YPF de Argentina por Repsol por aproximadamente US\$ 13 mil millones. Mientras Endesa Chile y Endesa España controlan una parte importante del mercado eléctrico en países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú; Repsol controla a través de YPF el 55% de las reservas petroleras, el 60% de la capacidad de refinación, el 47% de la producción de gas natural y el 60% del mercado minorista de gasolina. Para más información sobre la inversión directa europea en América Latina, véase Sánchez Albavera, 1999, y CEPAL, 1999.

²³ Se podría argumentar que los Gobiernos tienen una importante tarea en inducir a las compañías de energía a resguardar también los intereses de los *stakeholders*, es decir, los consumidores, la sociedad en general y el medio ambiente, mediante una regulación efectiva. Idealmente, en tal situación, los intereses de los accionistas coincidirán con los de los interesados (*stakeholders*), siempre que existe un mercado competitivo con consumidores informados.

V. Desafíos regulatorios

Los mercados liberalizados requieren entes reguladores, cuya tarea central es asegurar que los actores del mercado puedan operar en un “campo de juego igual” (“*level playing field*”), que tengan acceso no discriminatorio al mercado y que se prevenga el abuso del poder en el mercado. Los entes reguladores debieran estar libres de interferencia política y del Gobierno, así como se debiera evitar su captura por los actores del mercado. En este contexto, la transparencia es ciertamente un aspecto central.

En **Europa**, el “campo de tensión” creado por los objetivos simultáneos de la liberalización del mercado (bajos precios de energía), los compromisos de Kioto, la moratoria nuclear de-facto en la mayoría de los países europeos y la creciente presión pública por “energías limpias” ha dado origen a una preocupación creciente de cómo promover la integración de la eficiencia energética y las energías renovables en el sistema energético. En este contexto, obviamente, la manera cómo se regulan los mercados de energía es un factor clave²⁴.

La respuesta de la Comisión Europea a este desafío ha sido un incremento de la actividad legislativa en estas áreas, por un lado, e intentos de definir y luego hacer uso de las posibilidades de acción legal definidas por las directivas de electricidad y gas, respectivamente.

Iniciativas claves han sido el Libro Blanco “Energía para el Futuro: Fuentes de Energía Renovables” (1997) y la Comunicación

²⁴ En esta sección se discuten algunos de los “desafíos regulatorios” actuales en Europa. Debiera tenerse presente que los “desafíos” actuales son parte de un proceso, que ha sido iniciado a finales de los años ochenta por la necesidad de adecuar los marcos regulatorios nacionales a los requerimientos del Mercado Interior de Energía.

“Eficacia Energética en la Comunidad Europea - Hacia una Estrategia de Racionalización del Uso de la Energía” (1998), mencionados en la Sección 2.1.

La cuestión de cómo promover las energías renovables en un mercado interior de electricidad competitivo, ha sido tratada por la Comisión en su “Primer Informe sobre los Requisitos de Armonización en el Mercado Interior de la Energía” (1998). El informe identifica “una clara necesidad de normas comunes en esta área”, tomando en consideración el papel creciente de las energías renovables en la UE en los próximos años (a continuación de los compromisos de Kioto) y las distorsiones del mercado potenciales que podrían surgir de la existencia de distintos esquemas de apoyo a las renovables en los Estados Miembros. En el informe, la Comisión propone la aplicación de esquemas de apoyo, que sean tan compatibles como sea posible con el mercado interior (competitivo), y que requiera “la creación proactiva de un mercado único (para las renovables)” a través de un marco legal comunitario explícito.

Siguiendo al examen de los distintos esquemas de apoyo propuestos o introducidos por los Estados Miembros, el 13 de abril de 1999, la Comisión adoptó un documento de trabajo, el cual examina los esquemas de apoyo actuales en los Estados Miembros. También, indica la forma cómo el tema debiera tratarse, a la luz del mercado interior de la electricidad²⁵. El documento de trabajo concluye que esquemas de apoyo basados en cuotas o en la competencia, tales como los sistemas basados en licitaciones o certificados verdes, sean probablemente más compatibles con el Mercado Interior que aquellos sistemas basados en tarifas fijas de suministro a la red (“*feed-in tariffs*”) para energías renovables²⁶. Tomando en consideración la “incertidumbre regulatoria” debido a la ausencia de normas unívocas en los Tratados de la UE con respecto a las dimensiones medioambientales y de mercado interior de las energías renovables, la Comisión aboga la “creación proactiva de un mercado único (para las renovables)” a través de un marco legal comunitario explícito.

Luego de discusiones controversiales entre los varios interesados, la propuesta de la Comisión por una “Directiva relativa a la promoción de electricidad producida de fuentes de energía renovables en el mercado interior de electricidad” fue aprobada por el Parlamento Europeo en marzo de 2000. Sin embargo, en algún contraste con las propuestas originales de la Comisión, la Directiva no prevé la “introducción de un esquema de apoyo armonizado a lo largo de la Comunidad, que establece el precio de electricidad generada por renovables (*RES-E*) a través de una competencia entre los generadores de *RES-E*, a lo largo de la Comunidad”. En particular, los sistemas basados en cuotas, los que incluyen los sistemas de certificados verdes y procedimientos de convocatoria y esquemas de precios fijos seguirán coexistiendo, al menos por el momento²⁷. Así como la Comisión afirma: “*Sin embargo, la pregunta es cómo debieran adaptarse estos esquemas a las nuevas condiciones marco para el mercado interior de electricidad.*”

²⁵ Documento de Trabajo de la Comisión: La electricidad a partir de fuentes de energía renovables y el mercado interior de electricidad, SEC(1999)470 final, 13 de abril de 1999.

²⁶ Se hace referencia, por ejemplo, a la llamada “obligación de compra de energía de fuentes no fósiles”, “Non Fossil Fuel Obligation (NFFO)” en el Reino Unido, a sistemas de certificados verdes considerados por diversos Estados Miembros y a la Ley de Suministro de Electricidad a la Red (“*Stromeinspeisungsgesetz*”) en Alemania. El NFFO define un “nivel deseable” de suministro energético de renovables dictado políticamente, de acuerdo con un *mix* de fuentes definido, que se realiza a través de convocatorias públicas. La electricidad generada se vende a precios de mercado, financiándose la diferencia entre el precio de venta y de compra a través de un gravamen no discriminatorio sobre todo el consumo de energía doméstico. En el sistema de certificados verdes, el Estado Miembro decide el nivel de producción de energía renovable deseado y simplemente requiere que todos los consumidores (incluyendo a los distribuidores para consumidores cautivos) adquieran un porcentaje correspondiendo de sus requisitos energéticos de energías renovables obligándolos a comprar “certificados verdes” emitidos por los productores de renovables. El mercado secundario de certificados verdes determinará el nivel de precios de las renovables. De otra parte, la Ley de Suministro de Electricidad a la Red de Alemania garantiza precios para la generación de electricidad a partir de renovables, junto a una obligación de compra por parte del operador del sistema. Esquemas similares basados en tarifas fijas de suministro a la red se aplican en España, y actualmente, en Dinamarca.

²⁷ La Comisión propone una evaluación de las experiencias obtenidas mediante la aplicación de los diferentes esquemas de apoyo, a más tardar cinco años luego de la entrada en vigencia de la Directiva.

También, se requiere acción regulatoria para eliminar los obstáculos al comercio de electricidad transfronterizo y para asegurar un “campo de juego igual” en el mercado interior de electricidad, así como la Comisión Europea lo afirmó en su “Segundo Informe sobre los Requisitos de Armonización en el Mercado Interior de la Energía” (1998). Se han identificado como temas principales, la capacidad de interconexión disponible, los precios de transmisión transfronterizo, así como normas medioambientales, contables e impositivas²⁸.

Es prioritaria una regulación en los sectores de energía post-reforma en **América Latina**. Se han establecido entes reguladores en los sectores de la electricidad, del petróleo y del gas en varios países, aunque la capacidad reguladora no estuvo a la par con el proceso de reforma en algunos casos. Tomando en consideración el nuevo paradigma de la eficiencia financiera (en vez de: económica) de las empresas de energía privatizadas, en muchos casos las ganancias en eficiencia no se han traspasado a los consumidores a través de menores precios o la extensión de los servicios y un mejoramiento de su calidad (Altomonte, 1997).

Actualmente, varios países de la región enfrentan conflictos regulatorios, los que requieren soluciones. Algunos de estos conflictos han sido analizados por la CEPAL y en particular se refieren a:

- i. La integración de la industria de energía y la concentración de la propiedad²⁹;
- ii. La carencia en la regulación de las tarifas de transmisión en una situación de concentración de la industria (por ejemplo Chile);
- iii. Barreras de entrada al mercado para generadores debido a la concentración de los derechos de agua. Un ejemplo es Chile, donde los derechos de agua han sido concedidos casi exclusivamente a compañías de energía privatizadas (Dourojeanni, 1999);
- iv. Disputas entre el regulador y los concesionarios eléctricos con respecto a la fijación de las tarifas de distribución en el Perú (Campodónico, 2000);
- v. La distribución de las ganancias entre los generadores, los distribuidores y los clientes;
- vi. La carencia de una competencia efectiva con respecto a los “clientes libres” debido al dominio del mercado y a la carencia de tarifas de transmisión transparentes³⁰;
- vii. El control del despacho de carga eléctrica por actores predominantes en el mercado;
- viii. La carencia de disposiciones legales para la compensación de clientes en el caso de no cumplimiento de los suministradores eléctricos, por ejemplo en el caso de las “crisis de abastecimiento”, como en Chile en el año 1999.

²⁸ En muchos casos, la capacidad de interconexión disponible entre los Estados Miembros se considera insuficiente para el incremento esperado en el comercio de energía con motivo de la liberalización en Europa. Son de importancia particular, la armonización de las reglas de asignación de la capacidad de las redes (particularmente, con respecto a los conflictos potenciales entre los intercambios a corto plazo y las reservas de capacidad a largo plazo) y la construcción de nueva capacidad de interconexión. Con respecto al comercio transfronterizo, surgen problemas prácticos de la coexistencia de dos sistemas de acceso a las redes: el acceso por terceros negociado (optado por Alemania y Grecia) y el acceso por terceros regulado (optados por todos los demás Estados Miembros). Se están realizando esfuerzos importantes para armonizar ambos sistemas al grado necesario para asegurar el acceso efectivo a las redes de transmisión. La armonización de las normas legales para la generación eléctrica se refiere principalmente a normas medioambientales (incluyendo legislación específica de la UE en esta área), normas de contabilidad para el depósito de desechos nucleares y la puesta fuera de servicio de plantas de energía nuclear, así como la imposición directa e indirecta de la electricidad y de las compañías eléctricas.

²⁹ Este fenómeno se agrava por los procesos de regionalización y globalización de las industrias de energía. Un ejemplo interesante son los desarrollos en el Perú, donde la prohibición legal de la integración vertical y concentración horizontal de la industria eléctrica ha sido superada por las fusiones entre Enersis Chile, Endesa Chile y Endesa España, los cuales son los accionistas de compañías de generación y distribución en el Perú (Campodónico, 2000). La concentración de la propiedad – que involucra a compañías europeas – también se está llevando a cabo en otros países latinoamericanos.

³⁰ Varios organismos nacionales de grandes consumidores han formado una asociación en el ámbito regional para intercambiar información y mejorar su poder de negociación frente al sector de energía.

Aunque se está prestando más y más atención a la necesidad de redefinir el papel del Estado y a la reforma regulatoria en los mercados de energía liberalizados, todavía existe una urgente necesidad de integrar los criterios de un desarrollo sustentable social y medioambiental en los marcos regulatorios existentes y en evolución en América Latina.

VI. Cooperación energética Unión Europea - América Latina³¹

El enfoque y la metodología de la cooperación en energía entre Europa y América Latina han cambiado sustancialmente durante la década de los noventa. Mientras que hace pocos años, la cooperación todavía se enfocaba hacia instrumentos más bien clásicos, como auditorías energéticas, proyectos pilotos y estudios sectoriales, ha habido un cambio claro hacia un enfoque más estructural, con el objetivo, por un lado, de establecer vínculos con instituciones y organismos regionales (por ejemplo: OLADE, Mercosur, Comunidad Andina), así como entre los organismos y actores del sector de energía de Europa y América Latina y, por el otro lado, promover el desarrollo institucional en la región, el cual debiera permitir a los países implementar políticas y programas de eficiencia energética sustentables, basándose en sus recursos propios. La cooperación energética entre la Unión Europea y América Latina está cada vez más percibida como un catalizador, en vez de utilizar la cooperación internacional para “llenar el vacío” causado por la carencia de compromisos e iniciativas nacionales.

El Programa ALURE, iniciado por la Comisión Europea en 1995, demuestra este cambio de enfoque. El objetivo global de ALURE (acrónimo de: “América Latina - utilización óptima de los recursos energéticos”) es “reforzar la presencia económica de la Unión Europea en un sector de gran crecimiento y adaptar las instituciones y empresas de servicios energéticos de los países de América Latina

³¹ Véase también: Parlamento Europeo, 1999.

para que sus servicios sean más competitivos”. Para alcanzar esta meta, ALURE se enfoca en tres objetivos específicos: (i) mejorar los servicios de las empresas energéticas en América Latina, de preferencia en los subsectores en crecimiento de electricidad y gas natural y promover las relaciones de negocios con las empresas europeas vinculadas al sector, tales como las empresas de servicios energéticos, los operadores financieros y las firmas industriales, en particular las pequeñas y medianas empresas; (ii) contribuir, donde sea necesario, a la adaptación de marcos legales e institucionales y (iii) promover el desarrollo sustentable mediante las acciones pertinentes. ALURE está operativo desde 1996 y hasta ahora ha financiado 21 proyectos, involucrando a operadores energéticos de trece Estados Miembros de la UE y de quince países de América Latina.

De manera distinta y, en alguna medida complementario a ALURE, el Programa SYNERGY se está concentrado en la cooperación con terceros países en el área de las políticas y estrategias energéticas. En América Latina³², este objetivo del programa se fortalece por la cooperación estratégica con instituciones claves en el área energético en América Latina, como OLADE, CEPAL, el Grupo Mercado Común del Mercosur, ministerios nacionales, etc. SYNERGY ha co-organizado y apoyado eventos importantes en la región, por ejemplo, la conferencia “*Latin America & European Union: Partners in Energy*” en Caracas, Venezuela (junio 1996) y el taller “Reformas y Alianzas Estratégicas por el Uso Eficiente de Energía en América Latina” (Santiago de Chile, mayo 1996)³³. Las actividades actuales financiadas por SYNERGY incluyen estudios estratégicos en temas como: el mercado potencial para las empresas de servicios energéticos en América Latina, un programa de uso eficiente de electricidad en Venezuela y un diálogo entre los países de la Unión Europea y del Mercosur sobre la integración de los mercados de energía. En 1997, SYNERGY, en cooperación con la Fundación Europea de Energía, patrocinó una visita de parlamentarios y representantes de la industria europea al Mercosur.

El *Rio Energy Forum*, el cual ha sido organizado en conjunto por la Comisión Europea y OLADE, en la ocasión de la Cumbre Euro-Latinoamericana de los Jefes de Estado en junio de 1999, ha destacado la necesidad de un enfoque múltiple de la cooperación en energía entre Europa y América Latina, basado en *tres temas de igual importancia*:

- i. Desarrollo económico sostenido, retos de inversión y oportunidades de negocio en el sector de energía;
- ii. Protección sostenida del medio ambiente a través de una gestión efectiva de los recursos petroleros, de gas natural y eléctricos;
- iii. Desarrollo social sostenido a través del suministro a precios adecuados de los servicios energéticos y distribución de los beneficios asociados a las inversiones energéticas.

Dentro de las recomendaciones claves del Foro se observan regulaciones transparentes en los mercados de energía para asegurar: (i) una actuación competitiva y orientada al mercado por parte de las compañías públicas y privadas, (ii) una integración orientada al mercado, (iii) políticas ecológicas definiendo los objetivos a medio y largo plazo y estrategias de la gestión de los recursos y de protección medioambiental y (iv) el suministro de energía a precios razonables a los pobres en zonas urbanas y rurales (Rio Energy Forum, 1999).

En general, existe una doble necesidad de establecer marcos regulatorios estables para la eficiencia energética y para las energías renovables en América Latina: primero, la necesidad general y fundamental de crear las condiciones socio-económicas bajo las cuales el desarrollo

³² El Programa SYNERGY se enfoca en varias áreas geográficas: Europa del Este y la ex Unión Soviética, los países Mediterráneos, Asia, América Latina y África.

³³ El taller sentó las bases del proyecto “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina” de CEPAL y SYNERGY (véase CEPAL, 1996).

sustentable del sector energético se puede llevar a cabo y, en segundo lugar, la necesidad de crear un marco estable para atraer la inversión extranjera, no solamente para la expansión de la oferta energética, sino también en el área de la gestión de la demanda y de los servicios energéticos.

VII. Por un nuevo diálogo de política energética entre Europa y América Latina

América Latina ha estado en el centro de la atención política en Europa durante los años sesenta y setenta. Esta atención, que ha emergido alrededor de la noción de la “solidaridad internacional”, se ha desvanecido de una u otra manera.

Después de la llamada “década perdida” de los ochenta, se realizaron importantes cambios en la percepción tanto del papel del Estado como en los paradigmas de la cooperación de desarrollo, particularmente con respecto al papel de las instituciones de desarrollo internacionales. La re-definición del papel del Estado, la apertura de los mercados y la privatización de las industrias de servicios y de la infraestructura integraron a América Latina en la economía mundial y atrajeron el interés del mundo financiero y de los inversionistas.

No obstante la Cumbre Euro-Latinoamericana de los Jefes de Estado de junio de 1999 en Río de Janeiro, la visión política de Europa respecto a América Latina queda poco claro. Tomando en consideración las importantes inversiones europeas en América Latina (véase la Sección 4), esta situación es preocupante. Los inversionistas y los políticos no debieran ignorar el riesgo que las inversiones europeas se pondrían en peligro debido a la inestabilidad política, la aparición de movimientos políticos populistas y el desencanto social. Por lo tanto, es de interés propio de los actores europeos en Latinoamérica no solamente poder operar dentro de marcos regulatorios estables, sino también contribuir a la transferencia de los beneficios de la inversión extranjera a la población de los países en los cuales operan.

En el caso de la energía, el enfoque principal de la “política energética exterior” europea parece ser la llamada “Europa Mayor” (“*Greater Europe*”), en particular, los Nuevos Estados Independientes y la Región Mediterránea. El Simposio Análisis Final Compartida “Política Energética Comunitaria para el Siglo 21”, llevado a cabo en Bruselas del 30 de Noviembre al 1 de Diciembre de 1999, confirmó esta orientación (EC, 1999a). La seguridad del abastecimiento para Europa, basada en la diversificación de las fuentes de suministro, parece ser la preocupación principal de los gestores de política europeos.

Sin embargo, esta visión puede ser de miras estrechas. El crecimiento del consumo de energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero suceden fuera de la “Europa Mayor”, particularmente en Asia y América Latina. Este crecimiento del consumo de energía está estrechamente relacionado con el desarrollo económico y social, la preservación o el deterioro del medioambiente y la estabilidad política. La pregunta a contestar es si una visión escueta “eurocéntrica” contribuirá efectivamente a enfrentar estos desafíos. Desviar la atención de los mercados emergentes en Asia y América Latina, también puede resultar en una pérdida de mercados de exportación importantes y de oportunidades de inversión para las compañías europeas.

El *Diálogo Parlamentario Europeo-Latinoamericano sobre Energía y Desarrollo Sustentable* tiene el propósito de proveer una tribuna para un nuevo diálogo de política energética entre Europa y América Latina. Este diálogo, el cual hasta ahora ha involucrado principalmente a parlamentarios, representantes de la Comisión Europea y de los Gobiernos Nacionales y expertos, debiera extenderse a la industria, las ONGs y a otros interesados.

Para dicho propósito, CEPAL propone establecer un “*Foro Euro-Latinoamericano para el Desarrollo Sustentable del Sector de Energía*”, basado en los siguientes objetivos:

- i. Fomentar un diálogo constructivo que aprovecha de las experiencias de América Latina y Europa como base para la formulación y la aplicación de políticas energéticas sustentables. Este diálogo fortalecerá la cooperación e incrementará la inversión y los flujos de comercio.
- ii. Impulsar una perspectiva estratégica conjunta compatible con el desarrollo sustentable del sector de energía en América Latina y con los compromisos internacionales en favor del desarrollo sustentable.
- iii. Identificar y propiciar la incorporación de las mejores prácticas empresariales a favor de la sustentabilidad energética a medida que las firmas europeas continúen estableciendo una presencia cada vez más significativa en América Latina.

Elementos importantes de este diálogo podrían ser:

- i. Establecer una agenda común, incorporando las mejores políticas y prácticas y fomentar el desarrollo sustentable en ambas regiones.
- ii. Fomentar la integración regional de los mercados energéticos como un elemento importante del desarrollo económico y social, fomentando la estabilidad política y la consolidación de estructuras políticas democráticas en América Latina.
- iii. Fortalecer la transferencia y la incorporación de tecnologías eficientes y sustentables en la región y fomentar la participación activa de América Latina en el desarrollo tecnológico.

- iv. Identificar las posiciones en común en los campos de la protección del clima global y con respecto a la estabilidad de los mercados petroleros, los cuales son requisitos importantes para el desarrollo económico y social sustentable en América Latina, la seguridad de abastecimiento para Europa y la protección del clima.
- v. Contribuir a establecer un marco regulatorio estable y de reglas de conducta para los actores en el mercado de energía de América Latina, aceptadas de común acuerdo, los cuales a la larga protegerán las inversiones europeas en América Latina.

Bibliografía

- Altomonte, H. (1997): Electricity reforms: The risks of a strictly commercial approach. UNESCO diálogo, Energy: vital fluid for a sustainable development, January/February 1997
- Ametrano, A. (1999): Marco Legal e Institucional para promover el Uso Eficiente de la Energía en Venezuela, Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL No 17, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, abril 1999
- Bouille, D. (1999): Lineamientos para la Regulación del Uso Eficiente de la Energía en Argentina, Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL No 16, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, marzo 1999
- Campodónico, H. (1998): Las Reformas Energéticas y el Uso Eficiente de la Energía en el Perú, Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL No 12, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, Santiago de Chile, noviembre 1998
- _____(1999): Primer Diálogo Europa - América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Diálogo Parlamentario y Taller de Trabajo, Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL No 15, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, Santiago de Chile, marzo 1999
- _____(2000): Privatización y Conflictos Regulatorios: El Caso de los Mercados de Electricidad y Combustibles en el Perú, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 8, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, Santiago de Chile, marzo 2000
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1996): Informe del Taller de Trabajo: Reformas y Alianzas Estratégicas para el Uso Eficiente de la Energía en América Latina, Santiago de Chile, 22 – 24 mayo 1996

- ____(2000): La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe – Informe 1999, Santiago de Chile, enero 2000
- Dourojeanni, A., A. Jouravlev (1999): El Código de Aguas en Chile: entre la Ideología y la Realidad, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 3, Santiago de Chile, octubre 1999
- European Commission (1999a): Final Symposium of the Shared Analysis Project: Community Energy Policy for the 21st Century, Proceedings, 30 November – 1 December 1999
- European Commission, DG XVII (1999b): Institutional Co-operation with Mercosur, SYNERGY Contract No 4.1041/D/97-42, Final Report, December 1999
- European Parliament, DG for Research (1997): The Mercosur-countries: The Energy Sector. Report prepared after the visit of the European Energy Foundation to Mercosur-countries in March 1997, Luxembourg, June 1997
- ____(1999): Energy Sector Reforms in Latin America and EU – Latin American Energy Cooperation, ET-Briefing Note 20, Luxembourg, 15 September 1999 (Author: W.F. Lutz, with a foreword by R. Linkohr, MEP)
- International Energy Agency (1999): Regulatory Reform in Argentina’s Natural Gas Sector, Paris, 1999
- Lutz W., A. Ceña, A. Correljé, H. Herz, M. Labrousse, P. Waide (2000): El Papel de la Legislación y Regulación en la Políticas de Eficiencia Energética de la Unión Europea y de los Estados Miembros, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, borrador a ser publicado en Septiembre de 2000
- Maldonado P., M. Márquez, I. Jaques (1998): Guía para la Formulación de los Marcos Regulatorios, Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL No 10, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, Santiago de Chile, septiembre 1998
- OLADE (1998): La Modernización del Sector Energético en América Latina y el Caribe. Marco Regulatorio, Desincorporación de Activos y Libre Comercio, mayo 1998
- OLADE, ECLAC, GTZ (1997): Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Enfoques para la Política Energética, mayo 1997
- Rio Energy Forum (1999): Declaración, Rio de Janeiro, 26 junio 1999
- Rozas Balbontín P. (1999): Las Debilidades del Marco Regulatorio Eléctrico en Materia de los Derechos del Consumidor, Identificación de Problemas y Recomendaciones de Política, Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL No 14, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del Uso Eficiente de la Energía en América Latina”, enero 1999
- Sánchez Albavera F. (1999): Europa y América Latina: Diálogo para el Desarrollo Sustentable del Sector Energético, Keynote Address, Rio Energy Forum, 25 - 27 junio 1999
- Sánchez Albavera F., H. Altomonte (1997): Las reformas energéticas en América Latina, Serie Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL No 1, abril 1997



Serie

recursos naturales e infraestructura

Números publicados

- 1 Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortíz y Nicole Moussa (LC/L.1253-P), N° de venta S.99.II.G.33 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, Miguel Solanes (LC/L.1252-P), N° de venta S.99.II.G.35 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1263-P), N° de venta S.99.II.G.43 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 4 El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del Siglo XX, Nicole Moussa, (LC/L.1282-P), N° de venta S.99.II.G.54 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1284-P), N° de venta S.99.II.G.55 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 6 La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: un nuevo espacio para el aporte del Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC), Carmen Artigas (LC/L.1318-P), N° de venta S.00.II.G.10 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 Análisis y propuestas para el perfeccionamiento del marco regulatorio sobre el uso eficiente de la energía en Costa Rica, Rogelio Sotela (LC/L.1365-P), N° de venta S.00.II.G.34 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 8 Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú, Humberto Campodónico, (LC/L.1362-P), N° de venta S.00.II.G.35 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial, Eduardo Chaparro, (LC/L.1384-P), N° de venta S.00.II.G.76 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma, Héctor Pistonesi, (LC/L.1402-P), N° de venta S.00.II.G.77 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 First Europe-Latin America Dialogue on Promotion of Energy Efficiency (LC/L.1410-P), Sales number E.00.II.G.79 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Proyecto de reforma a la Ley N° 7447 “Regulación del Uso Racional de la Energía” en Costa Rica, Rogelio Sotela y Lidiette Figueroa, (LC/L.1427-P), N° de venta S.00.II.G.101 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Análisis y propuesta para el proyecto de ley de “Uso eficiente de la energía en Argentina”, Marina Perla Abruzzini, (LC/L.1428-P), N° de venta S.00.II.G.102 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 14 Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.1450-P), N° de venta S.00.II.G.124 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 15 El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el mercado de los derivados en Chile, Miguel Márquez D., (LC/L.1452-P), N° de venta S.00.II.G.132 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 16 Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina", El papel de los órganos reguladores y de la Defensoría del Pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios del servicio público de electricidad en el Perú, Juan Carlos Buezo de Manzanedo Reategui, (LC/L.1495-P), N° de venta: S.01.II.G.54, 2001.

- 17 El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte, Ian Thomson, (LC/L.1504-P), N° de venta S.01.II.G.49 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 18 Perfil de la cooperación para la investigación científica marina en América Latina y el Caribe, Carmen Artigas y Jairo Escobar, (LC/L.1499-P), N° de venta S.01.II.G.41 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 19 Trade and Maritime Transport between Africa and south America, Jan Hoffmann (LC/L.1515-P), Patricia Isa, Gabriel Pérez, N° de venta E.01.G.II.57 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 20 La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: Caso Túnel El Melón, Chile, Francisco Ghisolfo (LC/L.1505-P), N° de venta S.01.II.G.50 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 21 El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.1514-P), N° de venta S.01.II.G.56 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 22 El principio precautorio en el derecho y la política internacional, Carmen Artigas (LC/L.1535-P), N° de venta S.01.II.G.80 (US\$ 10.00), 2001.
- 23 Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del siglo XIX y una comparación entre esta y un caso del presente, Ian Thomson (LC/L.1538-P), N° de venta S.01.II.G.82 (US\$10.00), 2001.
- 24 Consecuencias del shock petrolero en el mercado internacional a fines de los noventa, Humberto Campodónico (LC/L.1542-P), N° de venta S.01.II.G.86 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 25 La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales, Ian Thomson y Alberto Bull (LC/L.1560-P), N° de venta S.01.G.105 (US\$ 10.00), 2001.
- 26 Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1563-P), N° de venta S.01.II.G.106 (US\$ 10.00), 2001.

Otros títulos elaborados por la actual División de Recursos Naturales e Infraestructura y publicados bajo la Serie Medio Ambiente y Desarrollo

- 1 Las reformas energéticas en América Latina, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altomonte (LC/L.1020), abril de 1997. [www](#)
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1024), mayo de 1997 (inglés y español). [www](#)
- 3 Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuentas), Axel Dourojeanni (LC/L.1053), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1069), septiembre de 1997 (español e inglés).
- 5 Litigios pesqueros en América Latina, Roberto de Andrade (LC/L.1094), febrero de 1998 (español e inglés).
- 6 Prices, property and markets in water allocation, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1097), febrero de 1998 (inglés y español). [www](#)
- 8 Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, septiembre de 1998.
- 9 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.1121), abril de 1998. [www](#)
- 10 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Pedro Maldonado, Miguel Márquez e Iván Jaques (LC/L.1142), septiembre de 1998.
- 11 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortíz y Nicole Moussa (LC/L.1148), octubre de 1998. [www](#)
- 12 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1159), noviembre de 1998.

- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia, Manlio Coviello (LC/L.1162), diciembre de 1998.
- 14 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Patricio Rozas (LC/L.1164), enero de 1999. [www](#)
- 15 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía (LC/L.1187), marzo de 1999.
- 16 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Daniel Bouille (LC/L.1189), marzo de 1999.
- 17 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Marco Legal e Institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Antonio Ametrano (LC/L.1202), abril de 1999.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.:..... Fax:.....
E-Mail:.....