



BASES CONCEPTUALES PARA EL MARCO REGULATORIO DE DESARROLLO ENERGÉTICO SOSTENIBLE



PARLAMENTO
ANDINO

olade

Memorias del Seminario
Internacional de
Derecho Energético
Bogotá, Colombia 2015

Foto: Mike Steinhoff en flickr

**BASES
CONCEPTUALES
PARA EL MARCO
REGULATORIO DE
DESARROLLO
ENERGÉTICO
SOSTENIBLE**

Memorias del Seminario
Internacional de
Derecho Energético
Bogotá, Colombia 2015

***Esta publicación se realizó en la
administración de:***

Luis Fernando Duque García
Presidente del Parlamento Andino

Eduardo Chiliquina Mazón
Secretario General
del Parlamento Andino

Primera edición, 2016

Parlamento Andino
Avenida Caracas # 70A - 61
Bogotá - Colombia
www.parlamentoandino.org

Diseño Gráfico
Pablo Andrés Cruz Castro

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra sea cual fuere el medio electrónico o mecánico, sin el consentimiento, por escrito, del editor.

Los artículos publicados en la presente obra expresan exclusivamente la opinión de sus respectivos autores, de manera que no comprometen ni reflejan la posición institucional del Parlamento Andino o la OLADE.

El Evento de la Presente Publicación se realizó el 28 de mayo de 2015 encontrándose en funciones la siguiente Mesa Directiva

Mesa Directiva

Periodo 2014 - 2015

Presidente

Javier Reátegui Rosselló

Perú

Vicepresidentes

Flora Aguilar Fernández
Bolivia

Luis Fernando Duque García
Colombia

Silvia Salgado Andrade
Ecuador

Fernando Meza Moncada
Chile

Secretario General

Eduardo Chiliquina Mazón

Representación Parlamentaria

Bolivia

Vicepresidenta

Flora Aguilar Fernández

Parlamentarios

Eustaquio Cadena

Hebert Choque

Edith Mendoza

Alberto Moreno

Edwin Moro Puyal

Ecuador

Vicepresidenta

Silvia Salgado Andrade

Parlamentarios

Cecilia Castro Márquez

Pedro De La Cruz

Roberto Gómez Alcívar

Patricio Zambrano Restrepo

Colombia

Vicepresidente

Luis Fernando

Duque García

Parlamentarios

Mauricio Gómez Amín

Germán Darío Hoyos

Carlos Edward Osorio

Oscar Darío Pérez

Juan Carlos

Restrepo Escobar

Iván Name Vásquez

Perú

Presidente

Javier Reátegui Rosselló

Parlamentarios

Alberto Adrianzén Merino

Rafael Rey Rey

Hilaria Supa Huamán

Hildebrando Tapia Samaniego

Chile

Vicepresidente

Fernando Meza Moncada





Prólogo

Luis Fernando Duque García
Presidente del Parlamento Andino 2015 - 2016

En la actualidad el desarrollo energético sostenible se encuentra en el centro de la agenda global, por lo que los gobiernos, los parlamentos y las organizaciones e instituciones del Sistema Internacional, debemos trabajar articuladamente para diseñar e implementar políticas públicas efectivas en materia energética con un enfoque prioritario en programas de educación para el adecuado aprovechamiento de los recursos energéticos con miras a su conservación y sostenibilidad.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en el 2015, establecen la necesidad de “asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos”, de igual forma, el Acuerdo de París aprobado en el marco de la COP21, determina aspectos fundamentales que deben ser considerados para garantizar un desarrollo energético amigable con el planeta y que responda a los desafíos del cambio climático.

Es indiscutible la importancia del sector energético para el desarrollo de nuestros países, pues este impacta en la economía y la calidad de vida, imponiendo una serie de desafíos comunes a nivel mundial como pieza clave para la superación de la pobreza, garantizar la equidad y el acceso a los servicios básicos.

A nivel regional, los Países de la Comunidad Andina cuentan con una gran potencialidad energética y una vasta provisión de recursos naturales, por lo que es necesario implementar acciones coherentes, articuladas y eficientes, que se verán reforzadas si se integran distintos sectores y actores a nivel nacional, así como si se aprovechan las capacidades y recursos humanos, técnicos y financieros de las organizaciones multilaterales especializadas.

La integración energética es un elemento clave para aumentar las capacidades regionales y hacer frente de manera conjunta a los desafíos que enfrentamos los países de la región, especialmente ante los efectos de cambio climático.

Por esta razón, es fundamental avanzar conjuntamente en el diseño de una agenda regional de desarrollo energético sostenible, que responda a las necesidades de energía en el futuro, la eficiencia energética y que apunte a promover y facilitar el acceso a tecnologías limpias.

Conscientes de esta necesidad, desde el Parlamento Andino en ejercicio de nuestras atribuciones supranacionales de gestión parlamentaria y desarrollo legislativo, en complementariedad con las agendas gubernamentales, y gracias a la alianza estratégica con la Organización Latinoamericana de Energía – OLADE, aprobamos el Marco Regulatorio en Desarrollo Energético Sostenible, el cual busca impulsar nuevas políticas energéticas enmarcadas en principios de sostenibilidad ambiental y de integración regional.

Dicho Marco fue aprobado mediante la Decisión No.1347 del 21 de julio de 2015 y se remitió a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, para que de conformidad al ordenamiento jurídico que rige a la Comunidad Andina, sea aprobado como norma supranacional, la misma que esperamos sirva como insumo para el diseño e implementación de políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales en la materia.

De igual forma, el Parlamento Andino viene adelantando gestiones ante los poderes legislativos de la región, a fin de que estos tomen como referencia este Marco Normativo para los desarrollos normativos y regulatorios en la materia, contribuyendo de esta forma al proceso de armonización legislativa para una integración energética regional en un marco de desarrollo sostenible.

El Marco Regulatorio se concibió como un instrumento de aplicación preferente para los países de la subregión andina y como una herramienta de consulta y buenas prácticas para los países latinoamericanos y caribeños.

El Marco fue diseñado por un equipo multidisciplinario donde participaron técnicos del más alto nivel, y además contó con la participación de expertos regionales e internacionales que contribuyeron a revisar y comentar sobre los principales aspectos del **Marco Regulatorio**, los cuales son presentados en la presente publicación.

Finalmente considero indispensable recoger el trabajo de la Organización Latinoamericana de Energía - OLADE en cabeza del Doctor Fernando César Ferreira, Secretario Ejecutivo, así como de las expertas de esa organización, Doctoras Lennys Ribera y Tatiana Castillo, y del equipo técnico de la Secretaría General del Parlamento Andino en cabeza del Doctor Eduardo Chilinguina Mazón, Secretario General.





Presentación

Eduardo Chilingua Mazón
Secretario General del Parlamento Andino

La integración regional es fundamental para avanzar en la consolidación de los intereses nacionales de los países andinos, esta representa una oportunidad de aunar esfuerzos en materias esenciales para generar condiciones de bienestar para los ciudadanos de la región. Una de estas materias es la integración energética, por esta razón, para el Parlamento Andino ha sido una prioridad trabajar con el fin de aportar de forma significativa con un marco regulatorio que contribuya al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como de normas nacionales y regionales que contribuyan a mejorar el desarrollo energético desde una premisa fundamental de sostenibilidad.

Por esta razón, desde el mes de junio del 2014 cuando empezamos a implementar acciones de gestión parlamentaria y desarrollo normativo orientadas a resultados en complementariedad con las agendas gubernamentales y con un enfoque multidimensional en el que se prioricen acciones y decisiones para que la integración regional se ponga al servicio de las personas, una de las primeras alianzas que logramos definir fue con la Organización Latinoamericana de Energía OLADE.

La presente publicación recoge los más importantes aportes conceptuales y técnicos que expertos de la OLADE y de la región presentaron al Parlamento Andino en el Seminario Internacional de Derecho Energético.

Los aportes académicos, junto a las propuestas y debates de las parlamentarias y parlamentarios andinos, constituyen la piedra fundamental de uno de los resultados más significativos de esta etapa de gestión institucional: Marco Regulatorio de Desarrollo Energético Sostenible, el cual por su calidad técnica constituye un referente para la región.

Por esta razón, considero necesario destacar y agradecer la voluntad política y el demostrado compromiso del Doctor Fernando Cesar Ferreira, Secretario Ejecutivo de la OLADE y de todo su equipo de técnicos y expertos por respaldar al Parlamento Andino en esta iniciativa.

Esperamos que la presente publicación sirva de referente conceptual para entender las oportunidades y desafíos que enfrenta la región andina para avanzar hacia una necesaria integración energética en un contexto de sostenibilidad.



Índice

PRINCIPIOS DOCTRINALES DEL DERECHO DE LA ENERGÍA Lennys Rivera	10
DERECHO ENERGÉTICO: PRINCIPIOS E INTEGRACIÓN REGIONAL Vicente López-Ibor Mayor	15
RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ENERGÍA Tatiana Castillo	22
POLÍTICA ENERGÉTICA, LEGISLACIÓN E INTEGRACIÓN Erika García y Tatiana Catillo	30
HACIA LA SUPERACIÓN DE LAS BARRERAS POLÍTICAS Y REGULATORIAS PARA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA Griselda Lambertini	37
EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ENERGÍAS LIMPIAS Roberto Hinestrosa Rey	42
BARRERAS POLÍTICAS, FINANCIERAS Y REGULATORIAS QUE AFECTAN LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA Úrsula Sola	48



Principios doctrinales del derecho de la energía

Lennys Rivera¹

CONSIDERACIONES DOCTRINALES SOBRE EL DERECHO ENERGÉTICO

En la doctrina jurídica moderna se manejan valoraciones contradictorias en relación a la relevancia o subsidiariedad del Derecho Energético como rama del Derecho.

Por una parte, la teoría plantea que el Derecho Energético no debería constituir una rama independiente del Derecho, partiendo del supuesto que determina que la energía no es más que una mercancía como cualquier otra, pudiendo regularse las actividades que de su manejo resulten vía Derecho Administrativo y Derecho Mercantil, complementados con el Derecho Civil. Por otro lado, se plantea que la energía como factor de la producción de gran trascendencia política, económica y social, debe contar con una rama específica que compile su marco regulatorio.

Para quienes compartimos esta valoración los fundamentos son evidentes:

- La complejidad de las partes involucradas en las actividades relacionadas con la energía desde su transformación hasta el consumo.
- La gran cantidad de necesidades básicas humanas que se satisfacen a partir de productos y servicios energéticos.
- Los importantes montos de inversión y en ciertos casos procesos de negociación internacional que se requieren para desarrollar la infraestructura del sector energético.
- El impacto del sector energético en el ámbito geopolítico y socioeconómico.

- La fuerte presencia del Estado en el sector de la energía, fundamentalmente en lo que respecta a la soberanía sobre sus fuentes.

- La gran cantidad de lagunas legislativas que afectan el dinamismo del sector.

- El largo plazo de los contratos, concesiones y licencias relacionadas con el sector de la energía.

- Su estrecha relación con temas ambientales y cambio climático.

- Su incidencia directa en el ejercicio de derechos ciudadanos como el acceso a la energía.

- Su alto grado de especificidad técnica que diferencia a sus productos primarios de otras mercancías comunes.

- Su dinamismo y constante evolución con el avance de la ciencia.

- Su estrecha incidencia en temas sensibles como la soberanía, nacionalización, expropiación, utilidad social, tributación.

Con los antecedentes expuestos cabe afirmar que a medida que crece la importancia de la energía como elemento clave para el desarrollo socioeconómico, se vuelve cada vez más necesaria la delimitación de una rama del Derecho de dedicación exclusiva, que codifique y abarque al análisis del marco regulatorio que rige la realización de las actividades comprendidas en la cadena energética.

¹ Lennys Verónica Rivera Albarracín, de nacionalidad venezolana, es la Directora de Integración de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Abogada por la Universidad Central de Venezuela y Licenciada en Estudios Internacionales, con estudios de posgrado en Política y Comercio Petrolero Internacional de la misma Universidad; Negociación y Resolución de Conflictos en Seguridad en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa de Venezuela; Derecho Constitucional y Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España.

La regulación del sector de la energía presenta particularidades que requieren cierto nivel de especificidad que actuales ramas del Derecho no le pueden proporcionar de manera eficaz y precisa.

Resulta fundamental contar con una rama del Derecho independiente y autónoma que determine las pautas de la legislación necesaria para proteger el ejercicio soberano de los Estados en cuanto a la explotación y administración de sus recursos naturales que constituyen fuentes de energía; la comercialización de productos y servicios energéticos; el tratamiento diferendo y controversias entre actores involucrados en el sector; la tipificación de los denominados delitos energéticos, entre otros.

DERECHO DE LA ENERGÍA: DEFINICIÓN Y FUENTES

Partiendo de que las ramas del Derecho constituyen conjuntos de normas que versan sobre un sector determinado de la sociedad que presenta un alto grado de especificación en lo que respecta a relaciones e intereses, puede definirse al Derecho de la Energía o Derecho Energético como: el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones que se establecen entre los actores que intervienen en la cadena energética, constituyendo por tanto una rama transversal al Derecho Público y al Derecho Privado.

Como toda rama del Derecho, el Derecho Energético cuenta con sus propias fuentes:

- **Tratados:** existen gran cantidad de tratados relacionados con la energía, sus fuentes, productos y servicios. Ejemplo: Convenio de Lima, mediante el cual se crea la Organización Latinoamericana de Energía OLADE. Los tratados tienen gran significación en la integración y cooperación vinculada al ámbito energético, ya que institucionalizan intereses comunes. Asimismo juegan un papel fundamental en el desarrollo del marco institucional del sector de la energía.

- **Constituciones:** Las Constituciones de América Latina y El Caribe contienen diversos preceptos relacionados con la energía.

- **Leyes:** existe una amplia gama de legislación a nivel mundial que rige para el sector energético tanto de manera específica como difusa, entre estas: Leyes de hidrocarburos, electricidad, renovables, eficiencia energética, nuclear, etc.

- **Jurisprudencia:** aunque en menor medida en comparación con otras ramas, existen interpretaciones reiteradas realizadas por tribunales de justicia en relación a sentencias o aplicación de normas de Derecho Energético.

- **Contratos:** se evidencian tendencias en el mercado de energéticos que no se encuentran expresamente reguladas en sistemas normativos, pero que son recurrentes en modelos contractuales.

- **Costumbre:** aun cuando el Sistema Romano-Francés no considera a la costumbre como una fuente propiamente dicha, es evidente la presencia de prácticas enraizadas en la sociedad de las que se nutre el Derecho Energético para formular sus postulados. Cabe destacar, en este punto, que el Derecho continuará evolucionando a medida que se adapta a las condiciones cambiantes de la realidad, proceso en el cual la costumbre juega un rol fundamental.

- **Principios Generales del Derecho:** aun cuando no formen parte del Derecho Positivo, son plenamente identificables las bases generales del Derecho Energético muchas de las cuáles se han incluido en el proyecto del Marco Regulatorio para el Desarrollo Energético Sostenible realizado entre el Parlamento Andino y la Organización Latinoamericana de Energía OLADE.

- **Doctrina:** la opinión de juristas en el caso del Derecho Energético es bastante exigua si se compara con la que existe en relación a otras ramas del Derecho. El Proyecto de Marco Regulatorio de Desarrollo Energético Sostenible Parlamento Andino/OLA-DE constituye doctrina para el sector de la energía.

DERECHO ENERGÉTICO: CARACTERÍSTICAS Y RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

El Derecho Energético constituye una de las ramas más jóvenes del Derecho, incluso se encuentra menos desarrollado que otras ramas de reciente evolución como el Derecho Ambiental, el Derecho Informático, entre otras.

El Derecho Energético guarda una estrecha vinculación con el Derecho Económico, Mercantil, Derecho Minero, Derecho Penal y Derecho Administrativo, entre otras ramas transversales a las actividades de la cadena energética. Actualmente con el desarrollo de biomasa, biocombustibles y bioenergéticos también guarda una estrecha relación con el Derecho Agrario, fundamentalmente en lo que respecta al equilibrio entre soberanía energética y soberanía alimentaria.

El Derecho Energético cuenta con material específico susceptible de regulación técnica, partiendo del estudio de la energía a través de sus subsectores, fuentes, áreas, actividades y temas.

Subsectores: hidrocarburos, electricidad, carbón mineral, renovables y nuclear.

Fuentes: renovables y no renovables, convencionales y no convencionales

Áreas: oferta-demanda, Precios-Costos-Tarifas-Impuestos-Subsidios, infraestructura, Recursos-Reservas y Potenciales, Proyectos.

Actividades: exploración, explotación, transformación, Transporte, Almacenamiento, Comercialización, Consumo.

Temas: Eficiencia Energética, Uso Racional de la Energía, Energía y Ambiente, Energía y Cambio Climático, Licencias, Concesiones, Regalías, Solución de Controversias, Expropiación, Servidumbres, Integración, Interconexiones, Consulta previa, Planificación, Petroquímica, Regulación

de Mercado, Estructura Orgánica, Desarrollo Energético Sustentable, Delitos Energéticos, Mecanismos de Compensación, Parámetros de Calidad, Monopolios, Contratación.

En este sentido la consolidación del Derecho Energético como rama independiente aportará grandes beneficios al desarrollo del sector energético sobre la base de considerar las relaciones jurídicas que se generan en torno a la energía como el objeto directo de regulación, evitando de esta forma que se le considere a la energía tan sólo como una mercancía, tratamiento este que ha constituido en muchos casos, motivo de inconsistencias jurídicas, lagunas reglamentarias, reenvíos de normas, legislación incompleta y en algunos casos de la inaplicabilidad real de ciertas reglas en la dinámica del sector.

La compilación del Derecho Energético en un marco normativo exclusivo y autónomo, deberá sustentarse en fortalecer el derecho soberano de los Estados en lo que concierne a la explotación y administración de sus fuentes energéticas. Además de ir reduciendo la actual tendencia a aplicar normas ad hoc para regular las actividades de la cadena energética, lo que aportará una gran estabilidad jurídica al sector de la energía.

Su codificación como rama especial del Derecho permitirá el perfeccionamiento de las disposiciones establecidas para garantizar el acceso universal a productos y servicios energéticos de primera necesidad combatiendo así la denominada pobreza energética.

Asimismo se podrá legislar de manera específica sobre solución alternativa de conflictos energéticos, jurisdicción y competencia para la elaboración y aplicación de políticas y planes, incentivar el desarrollo de nuevas fuentes de energía, el uso pacífico de la energía atómica, entre otros temas que en la actualidad se encuentran jurídicamente dispersos.

La necesidad de consolidar los componentes doctrinarios inherentes a esta rama del Derecho se evidencia desde su denominación ya que en la actualidad no existe un término común para referirse a esta disciplina jurídica. En algu-

nos casos el nombre hace alusión a las fuentes de manera general “Derecho de los Energéticos”, en otros casos se establecen ramas para cada energético “Derecho Petrolero”, “Derecho Mínero” y finalmente se le conoce también como “Derecho de la Energía” o “Derecho Energético”.

Por tanto, se debe fortalecer desde el punto de vista doctrinario la esencia metodológica y conceptual del Derecho Energético a fines de lograr delimitarlo como una disciplina autónoma a cargo de la regulación de las relaciones jurídicas que se erigen en torno a la energía.

Por otro lado, dado que sus procesos de transformación, fundamentalmente en el caso de los fósiles, tienen una incidencia directa en afectaciones al entorno ambiental y el cambio climático, la energía y su cadena de actividades juegan un rol fundamental en la elaboración de estrategias, programas y medidas para prevención y mitigación de la contaminación ambiental y adaptación al cambio climático.

En este entorno jurídico, la consolidación del Derecho de la Energía como rama autónoma aportaría recursos y elementos claves al panorama energético actual, fundamentalmente en lo que respecta a servir de base doctrinaria y normativa en el diseño e implementación de políticas y planes estatales dirigidos a potenciar el uso de la energía con los recursos existentes, universalizar su acceso y disminuir el impacto ambiental relacionado con su transformación y consumo.

EVOLUCIÓN DE MARCOS REGULATORIOS ENERGÉTICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Haciendo una retrospectiva del ordenamiento jurídico energético de los Países Miembros de OLADE en el transcurso de los 40 años de su creación mediante la suscripción del Convenio de Lima, se ha podido constatar una evidente evolución de la codificación de las normas relativas a la energía.

En el transcurso de estas cuatro décadas se han implementado importantes avances y transformaciones en el sector

energético de los Países Miembros de OLADE, tanto desde el punto de vista técnico, como administrativo e institucional.

De estas transformaciones se ha nutrido el Derecho Energético a nivel nacional, subregional y regional para llevar la realidad del sector al diseño e implementación de políticas, marcos regulatorios e institucionales, garantizando así el dinamismo de la ley en su eficaz aplicación.

Aun cuando, se han presentado en distintas circunstancias, lagunas legislativas, contradicciones jurídicas, normas de difícil aplicación, normas ad hoc entre otros obstáculos regulatorios que han incidido en el adecuado desarrollo del sector de la energía, es incuestionable el avance en el perfeccionamiento normativo contribuyendo a incrementar el carácter pragmático necesario para el dinamismo del sector.

A la fecha de creación de OLADE era común encontrar marcos regulatorios energéticos con altos niveles de dispersión. Actualmente la gran mayoría de los Países Miembros cuentan con leyes especiales que regulan por separado los subsectores de hidrocarburos y electricidad. A partir de los años 90 comienzan a aprobarse leyes específicas para regular las energías renovables. Asimismo a partir del 2000 comienzan a perfilarse leyes específicas para la eficiencia energética y el uso racional de energía.

Hidrocarburos

El marco legal del subsector hidrocarburos en lo que respecta a la administración de los recursos ha pasado por varias etapas a lo largo de estos 40 años, las que han implicado reformas significativas en la legislación vigente. A la fecha de creación de OLADE ya estaban constituidas relevantes empresas estatales en varios países, situación que se profundizó en la década de 1970, con base en una historia de importantes aportes de esas empresas al desarrollo del sector energético y de la economía, en su conjunto, en los países.

Durante la década de 1990 e inicios de la década de los años 2000, como consecuencia de la aplicación de políticas de libera-

lización comercial en la región, aumenta en algunos países la participación del sector privado en la industria de hidrocarburos.

Esta situación fue revertida en los últimos diez años con la expansión en la aplicación de políticas orientadas a procesos de nacionalización de los recursos y una fuerte presencia estatal en las actividades del subsector.

Electricidad

La evolución normativa que se ha llevado a cabo en la región en materia de electricidad refleja la correspondencia entre el incremento de la demanda de electricidad y el desarrollo económico. El impacto del acceso a los servicios básicos y sus implicaciones en el desarrollo social han demostrado que la electricidad juega un rol determinante en el índice de desarrollo humano. En este sentido se presenta la tendencia regional a incluir como principio constitucional el acceso al servicio de electricidad como un deber estatal y por ende un derecho de la población.

Eficiencia Energética

Con la promulgación de leyes para el uso eficiente y racional de los recursos energéticos la región continúa avanzando en el desarrollo de una cultura que permite un uso sostenible de los combustibles fósiles tradicionales y sus derivados en armonía con el medio ambiente, minimizar los efectos del cambio climático y establecer estrategias encaminadas hacia el desarrollo sostenible, economizando recursos sin sacrificar la industrialización y el confort.

Renovables

El marco regulatorio de las fuentes renovables de energía ha experimentado un auge considerable en los Países

Miembros de OLADE a partir de la década del 2000, dada la preocupación de la región por impulsar políticas estatales que incentiven el uso de energías renovables, contribuyendo a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y promoviendo un desarrollo limpio y sustentable.

Nuclear

La energía nuclear constituye una fuente limitada en la región latinoamericana y caribeña, no obstante en los países que la han considerado en su matriz energética se ha desarrollado el correspondiente marco regulatorio dirigido fundamentalmente a establecer medidas de seguridad y el estricto cumplimiento de los tratados suscritos para garantizar su uso pacífico.

Es importante continuar avanzando en la consolidación de un proceso de innovación legislativa que coadyuve a establecer adecuadas correspondencias entre la situación energética de cada país a tono con su regulación y su política, favoreciendo así la aplicación de las normas y el logro de los objetivos establecidos en los planes y estrategias estatales.

Referencias Bibliográficas

OLADE. Situación de la Normativa Energética en América Latina y El Caribe. 1eraed. Quito: 2011

Sala Atienza, Pascual. Temas de derecho energético. Barcelona: Editorial Bosch: 2009.

Constituciones vigentes en los 27 países miembros de OLADE.



Derecho Energético: Principios e Integración Regional

Vicente López-Ibor Mayor²

SIGNIFICACIÓN DEL DERECHO Y ENERGÍA

Determinar los principios en los que pudiera fundarse el Derecho de la Energía es un ejercicio intelectualmente fascinante. En él concurre el análisis de dos parcelas fundamentales: el hecho jurídico sobre el que se proyecta el Derecho, al que vamos a referirnos, la energía y sus características principales; y el de aquellos enunciados que, elevados a la categoría general, basados en una ordenación material de sus contenidos, distinguen los principios que cabe formular sobre el mismo.

Tradicionalmente nos aproximamos al Derecho, advirtiendo de inmediato que se trata de un fenómeno tanto global como local, de una ciencia íntimamente interrelacionada con los hechos sociales, en su más amplia dimensión, que alcanza desde las relaciones de poder e institucionales entre las administraciones y los sujetos públicos; a las que definen el marco de las instituciones, principios y categorías privadas.

En el campo del Derecho se presenta, como una “suma divissio”, la distinción tradicional entre Derecho público y Derecho privado. En el primero se alinean, al efecto de su regulación, los sujetos del mismo carácter, es decir, el Estado y los organismos o colectividades públicas, tanto en sus relaciones entre sí como en razón de los vínculos jurídicos que les unen a los ciudadanos.

Hablamos de Derecho privado cuando este se limita a las relaciones entre particulares de muy distinto tipo, que podemos caracterizar fundamentalmente en el ámbito civil o mercantil.

A su vez, desde mediados del siglo pasado, se ha venido observando una irrupción extraordinaria de nuevas esferas o disciplinas del Derecho, en particular en el ámbito del denominado Derecho público-económico. Se ha señalado, probablemente con fundamento, que el 50% de las disciplinas jurídicas que hoy se imparten en la comunidad universitaria, corresponden a esas nuevas formulaciones del Derecho público-privado, trasunto y desarrollo del Derecho administrativo especial, y de la interrelación entre el análisis económico y la regulación jurídica. Los ejemplos de ello van desde el desde el Derecho agrario, al de las telecomunicaciones, desde el energético al medioambiental.

Pues bien, el Derecho energético es un Derecho en el que concurren tanto disciplinas del Derecho público como privado. Y es un Derecho nuevo, moderno, clave para el desarrollo de las sociedades modernas y su regulación.

DERECHO COMPARADO

Además de las divisiones clásicas entre el Derecho público y el privado, otro aspecto que conviene destacar en este análisis es la significación del Derecho comparado. No se trata de un área autónoma del Derecho, sino de un método que aborda, al menos, tres aspectos fundamentales:

- a) El estudio de los orígenes históricos y la evolución de una tradición jurídica o de una institución jurídica en particular;
- b) El análisis de la estructura jurídica;
- c) Los aspectos propios de la sociología del Derecho, vinculados a este estudio.

² Vicente López-Ibor Mayor de nacionalidad española, Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense y Master en Dirección de Empresas. Es Profesor de Derecho Comunitario de la Universidad Pontificia de Comillas, Director de la Cátedra de Regulación Energética y Eficiencia de la Universidad Rey Juan Carlos y Miembro del Consejo Social de la Universidad Politécnica de Madrid. Es Miembro del Grupo de Expertos de Contratación Pública de la Comisión Europea, Miembro del Consejo Asesor de Cuadernos de Energía del Club Español de la Energía y del Periódico de la Energía. Ex Consejero Especial de la Comisión Europea de Energía, actualmente se desempeña como Presidente del Estudio Jurídico Internacional de Madrid especializado en Derecho Energético y Público-Económico así como Presidente de Lightsource Renewable Energy Ltd., empresa líder solar energética de la Unión Europea. Es autor del libro “Conversaciones sobre la energía”

La utilidad del Derecho comparado facilita el mejor entendimiento, comprensión, y por ello eventual mejora de los ordenamientos jurídicos nacionales. Afirmamos la utilidad del Derecho comparado no con el propósito de copiar o replicar leyes o cuadros jurídicos de un Estado a otro, o de un área regional a otra, sino de aprender de sus experiencias, de los aspectos que coinciden en un tronco común jurídico disciplinar, y a partir de ahí, poder extender las ramas que definen la naturaleza de cada uno de los ordenamientos jurídicos o sistemas normativos internos. Para ese propósito, la metodología de investigación del Derecho comparado, de lo que tiene de instrumento promotor de la comprensión de la cultura jurídica de otras naciones, es de gran valía.

Asimismo, a partir del conocimiento del Derecho comparado se van formando marcos esenciales del Derecho internacional, tanto público como privado. En un caso, se advierte la necesaria utilidad en la negociación e implementación de los tratados internacionales; y en otro, en la necesidad de resolver conflictos de leyes. En cualquier caso, el conocimiento y comprensión del Derecho comparado es una herramienta esencial para entender adecuadamente las fuentes del derecho y la estructura de las distintas tradiciones jurídicas.

No podemos olvidar, desde la tradición jurídica europea legisladora, también en el continente americano, el “*ius commune*” como un Derecho común nacido de la combinación del Derecho romano, la práctica y el derecho canónico. La familia romano-germánica se funda, sobre todo, en una comunidad cultural a la que se dota de una estructura jurídica.

DERECHO EUROPEO

La Unión Europea, UE es una Comunidad fundada en el Derecho, y es también una Comunidad energética, ya que dos de sus tres tratados fundacionales se ocupan de regular la materia energética, Tratado CECA 1951, y Tratado EURATOM 1957. Asimismo, es un Derecho integrador. Un Derecho nuevo, innovador, original, integrador. Un

Derecho que asume un reto de grandes proporciones, como es el hacer compatibles dos tradiciones jurídicas y sistemas de fuentes bien diferentes: el *common law* anglosajón y el derecho continental.

Las fuentes del Derecho comunitario se apoyan en un sistema basado en los tratados, que constituyen su Derecho primario u originario; y la legislación secundaria o derivada del mismo, de la que emana el bloque legal y reglamentario, como son los reglamentos, directivas, decisiones, y el resto de las expresiones normativas del llamado contemporáneamente *soft law*.

Esta experiencia ha constituido un gran reto para los legisladores, en un ambicioso proceso de integración con cesión de cuotas de soberanía a favor de una nueva organización supranacional. Dentro de esa singularidad también institucional de la Europa comunitaria, en la que el Consejo de Ministros actúa como órgano colegislador con el Parlamento, pero ha sido, y sigue siendo, un ejercicio enormemente enriquecedor para la sociedad europea, hacer compatibles, e incluso convergentes, dos tradiciones jurídicas distintas, buscando una suerte de síntesis entre ellas, a través de la normativa europea y bajo la arquitectura jurídica formal de los tratados fundacionales.

Cualquiera que se haya asomado a los instrumentos jurídicos del Derecho derivado europeo más característicos, como el reglamento y la directiva, podrá apreciar con claridad que su estructura interna responde a los elementos que destacamos. Por ejemplo, en los tratados encontramos preámbulos, en los instrumentos derivados considerandos, que responden a una secuencia ordenada de principios pre normativos que motivan o justifican la norma que se dicta. Luego suele aparecer un catálogo de definiciones, más propias del Derecho anglosajón, que ayudan al intérprete a conocer el verdadero alcance de los términos y sujetos principales del rango jurídico que se aborda, para afrontar finalmente el desarrollo del articulado del texto correspondiente.

Así pues, en conclusión con lo dicho hasta ahora, hemos llamado la atención sobre dos grandes aspectos del Derecho. De una parte, la clásica distinción entre Derecho público y privado y sus derivaciones. De otra, la significación que el Derecho comparado tiene en cualquier circunstancia histórica, y aún mucho más ahora, en un mundo interpenetrado internacionalmente y altamente globalizado.

Pues bien, ambos aspectos afectan de manera sobresaliente a la definición del derecho energético y a sus principios. Un derecho tanto público como privado, de concurrencia disciplinar. Un Derecho que se nutre de manera relevante de otras fuentes y formaciones del Derecho comparado.

¿EXISTE UN DERECHO DE LA ENERGÍA?

Y en ese contexto, ¿podemos decir que existe un Derecho de la energía?

Rescataríamos aquí el clásico planteamiento conceptual que trata de delimitar con precisión el sistema de fuentes y los requisitos que distinguen una u otra rama del Derecho. Sería difícil en estos momentos acometer pormenorizadamente este empeño, aunque adelantamos nuestra opinión favorable.

Para tratar de conocer las líneas generales del hecho jurídico energía, objeto de un nuevo y pujante Derecho, cuál sería el Derecho energético, debemos detenernos siquiera muy sucintamente en algunas de las características principales del mismo.

En primer término, cabe subrayar que la energía es un factor principal de cualquier sociedad, factor de desarrollo

humano, de crecimiento económico, de evolución industrial, de progreso material, de equidad social. Como se ha sostenido por parte de la doctrina, hay cientos de diferentes industrias, pero sólo unas pocas admiten su encuadramiento profesional, disciplinar o acomodado en razón de su significación en sentido amplio. Las industrias energéticas se encuentran entre las principales desde comienzos del siglo XX y abarcan desde la exploración y extracción de los hidrocarburos, petróleo y gas, a la generación de la electricidad, los aspectos centrales de la movilidad, el mundo de los consumidores o las interrelaciones entre la vida industrial y la defensa ambiental³.

Por su parte, el sector eléctrico se manifiesta como un vector de transformación de múltiples tecnologías y sistemas energéticos. La industria de red presenta características particulares. La electricidad no es almacenable, de modo que la producción y el consumo deben ajustarse con precisión en todo momento. La electricidad no puede ser diferenciada en el momento del consumo. Asimismo, y como industria de red, el sistema eléctrico afronta estas últimas décadas retos y evoluciones de gran alcance, en particular los relativos al desarrollo pujante y necesario de las energías renovables y los modelos de generación distribuida, y prosumo.

UN ESFUERZO CODIFICADOR

Hemos defendido siempre, con creciente convicción, la necesidad de integrar los marcos jurídicos energéticos a través de un proceso de codificación. Entiendo, por ello, que abordar una materia tan importante para nuestra sociedad y el conjunto de sus relaciones económicas y sociales a través de micro ordenamientos subsectoriales, es una grave equi-

³“Energy has been at the heart of human life and endeavours, from the beginning and increasingly so through industrialization. Biomass started to be replaced by coal in the early days of industrialization, oil opened up for automobiles and natural gas extended reserves and helped clean up many operations. Electricity has been and remains at the of drivers, illumination, food services, IT, computers and much more. The role of modern energy carriers, such as electricity, petrol, diesel, natural gas, in industrialized societies cannot be underestimated. The issue now is what will follow these transitions of energy systems around the world”. Prof. Thomas B. Johansson. International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund University. Suecia.

vocación. Somos partidarios, por ello, de leyes-marco sobre Derecho energético que integren capítulos en los que se disponga el análisis de las grandes áreas que conforman ese Derecho: hidrocarburos; sistema eléctrico; energías renovables; eficiencia energética; calidad del suministro; protección de los consumidores, sostenibilidad ambiental. Y todo ello amparado en un conjunto de principios de ordenación claros, que definan todo el marco normativo.

Es evidente que el sector eléctrico, es un sector “motorizado legislativamente”. Multitud de normas y dificultad de reconocer principios y objetivos claros, bajo unas nuevas técnicas de regulación.

Se ha acuñado por la doctrina el término “multinomia”, definiéndola como una masiva proliferación normativa que, por justificada que pueda estar, amenaza con el mismo fin primordial de seguridad que todo ordenamiento jurídico debe cumplir. Y, un cierto ejemplo de multinomia lo encontramos en el repertorio de normas europeas, directrices, directrices-marco, decisiones, decisiones individuales, recomendaciones, códigos de red, etc.

El sistema de fuentes del Derecho europeo se caracteriza por la flexibilidad, de manera que la forma de un acto no determina necesariamente su contenido material, ni permite diferenciar con nitidez una jerarquía de actos o de fuentes. No cabe duda, a este respecto, que el sistema de fuentes energético introduce ciertas innovaciones en su catálogo de normas (eso lo hemos visto en el denominado tercer paquete legislativo europeo), como Dictámenes, Recomendaciones y Decisiones. Nacidas de la práctica institucional, estas normas o actos jurídicos de Derecho comunitario se presentan bajo la forma de actos unilaterales emanados de un Organismo comunitario, o actos interinstitucionales en los que la dimensión es, a veces, más política que jurídica.

La técnica legislativa “trata de conseguir como resultado la optimización de la producción de las normas provenientes del legislativo y de ciertos órganos administrativos”. O, dicho de otra manera, es el conjunto de mecanismos y medi-

das que facilitan que las disposiciones jurídicas se ajusten a determinados criterios previos para favorecer de este modo el respeto a ciertos valores como, entre otros, la seguridad jurídica, la claridad y certidumbre de las normas.

Existen numerosos ejemplos en los cuadros legales, de yuxtaposición, falta de claridad en la estructura y articulado de las normas, deficiente configuración jurídica. Por ejemplo, en el Derecho energético europeo, necesitado de codificación, desde la perspectiva formal, si examináramos con cierta atención las Directivas eléctrica y gasista, encontraríamos no pocos incentivos para la consolidación normativa. El texto eléctrico se estructura en sesenta y seis Considerandos y 56 artículos, y en 61 el respectivo de la legislación de hidrocarburos. Pues bien, casi cincuenta Considerandos son iguales –o mejor, de idéntica redacción- entre uno y otro texto. Y, en cuanto al articulado, casi dos tercios del mismo van mucho más allá de la mera correspondencia en los contenidos. El bloque de la regulación sobre la separación de actividades es un ejemplo paradigmático de lo anterior.

La consolidación normativa energética cobra especial sentido al orientar el proceso a un común objetivo: el mercado de la energía, no mercados subsectoriales. Y a través de ello, a poder ordenar el sector en su integridad, estableciendo los cauces necesarios de interdependencia y correlación entre sus actividades y tecnologías. Y evitando otra tentación creciente en estos sectores y regímenes jurídicos, la “sobre regulación”, y la falta de principios de ordenación bien definidos, transparentes y comunes a todo el sector.

PRINCIPIOS ENERGÉTICOS

No cabe olvidar, asimismo, que el Derecho energético regula una política central para las sociedades modernas, la energética, que guarda igualmente conexión con otras, como la económica, la industrial, la exterior, la de infraestructuras, la medioambiental, investigación y desarrollo o contratación pública. Así pues, se trata de una política esencial que se proyecta “ad extra” en conjunción con la política exterior,

comercial, y de lucha contra el cambio climático; y “ad intra” con las políticas industrial, de infraestructuras, de libre competencia, I+D o contratación pública.

Los principios que informan el Derecho energético guardan, pues, estrecha relación con lo anterior.

Para afirmar unos principios vinculados con el Derecho energético, es preciso tener en cuenta una vez más dos elementos que lo caracterizan señaladamente: la transversalidad de esta materia; y su tendencia extraterritorial, o dicho en otros términos, su proyección internacional. Se ha dicho en alguna ocasión que al Derecho energético le caracterizaba también la heterodeterminación, queriendo señalar con esto que el Derecho de la energía depende, en buena parte, de las relaciones políticas internacionales, algunas de orden geopolítico, de las obligaciones contraídas, y de las orientaciones económicas operadas tanto a nivel internacional como regional, que además de influenciarse recíprocamente, lo hacen, en el mismo sentido, con los derechos nacionales.

La transversalidad del derecho energético ya ha sido explicada al hablar de las políticas con las que guarda conexión y relación de interdependencia, más o menos intensa en función de cada caso y escenario territorial concreto.

Por otro lado, no podemos olvidar que afirmamos los principios para expresar no sólo las prescripciones abstractas del legislador, y las derivadas de normas concretas, sino también los valores y postulados fundamentales que inspiran un ordenamiento jurídico. Valores sociales, valores de orden jurídico internacional, valores generalmente compartidos como acervo y un nuevo ordenamiento innovador y presente en muchos ámbitos de la vida económica. Parece pertinente recordar, a este respecto, la clasificación de prin-

cipios jurídicos ofrecida por Woereleski, que distingue entre principio explícito, implícito y extrasistemáticos⁴.

Consideramos, en todo caso, que en un proceso de reconocimiento del derecho de la energía, acompañado de una codificación formal a través de normas que agrupen con vocación de generalidad ordenamientos subsectoriales, y que sirvan de “cabecera” del sistema jurídico energético, deben tenerse en cuenta determinados principios político-jurídicos, económicos y ambientales, además de las técnicas regulatorias que los acompañan y completan.

Entre los principios jurídico-políticos debemos contemplar el de legalidad, el de seguridad jurídica, el de confianza legítima, el de interés general (que puede articularse a través del desarrollo del servicio público-económico o servicio de interés económico general); de subsidiariedad; de proporcionalidad; de soberanía estatal o regional, sobre recursos energéticos.

Desde la perspectiva de los principios de carácter económico, podemos destacar el de eficiencia; el de libertad, libre concurrencia y transparencia; el de calidad y universalidad del suministro energético; el de protección de los consumidores y el de diversificación energética, si bien este último pudiera estar también recogido entre los principios jurídico-políticos antes señalados.

Otro grupo de principios serían los de sostenibilidad ambiental, en su relación con el sector energético. En este campo, naturalmente, deben entenderse automáticamente incorporados todos los principios propios del derecho ambiental, es decir, el de cautela, el de prevención, el de corrección en la fuente del daño medioambiental, el de quién contamina paga, pero con carácter general cabría enunciar los siguientes:

⁴ El primero viene introducido a través de disposiciones normativas; el segundo recoge mandato de optimización del ordenamiento; los últimos son formados a partir de la constitución material que inspira el ordenamiento en su conjunto.

- a) Protección ambiental y reducción de emisiones;
- b) Cooperación internacional en los objetivos climáticos;
- c) Innovación y eficiencia energética;
- d) Fomento de energías renovables, limpias y sostenibles.

En un proceso de integración regional, la afirmación de unos principios energéticos, a mi juicio, es un elemento indispensable. Se trata de trazar un camino en buena medida nuevo, y es necesario conocer con precisión los fines y objetivos que se pretenden alcanzar y los postulados o principios que ordenan e informan dicho marco normativo. Por todo lo anterior, los principios de ordenación del derecho energético deben ser las prescripciones generales y los valores de dicho ordenamiento, parámetro de legalidad de interpretación, y fuente de seguridad jurídica, del ordenamiento que nace con ella, y que deriva de ella. Unos principios que deben recogerse en un tratado o ley formal que actúe como “norma de cabecera de todo el ordenamiento sectorial.

DERECHO INTERNACIONAL DE INVERSIONES

El Derecho Internacional de Inversiones tiene en el sector energético una fuente inagotable de casos o supuestos en los que desarrollarse. No en vano la energía constituye posiblemente el sector económico en el que las inversiones extranjeras adquieren una mayor dimensión, por su trascendencia, complejidad y cuantía. Adicionalmente, en la medida que los retornos para cubrir los costes de inversión, financiación y operación de dichas inversiones se fundamentan en ingresos sujetos a una profunda regulación, los riesgos asociados a una discrecional decisión del regulador son más intensos que en otros sectores.

En este contexto, uno de los Tratados Multilaterales de Inversiones más conocido, es la Carta de la Energía.

La Carta de la Energía nace a comienzos de la década de los noventa del anterior siglo, con el objetivo de ampliar los meca-

nismos de cooperación energética ente los países de la Comunidad Económica Europea y los de la antigua Unión Soviética. Pero al mismo tiempo, teniendo en cuenta las características, objetivos y los principios sobre los que reposa la Carta, su alcance se extiende también geográficamente a otros países, fundamentalmente en la órbita de los acuerdos internacionales, y particularmente de los miembros de la OCDE.

No cabe olvidar, al reseñar las razones de su creación, los sostenidos pero infructuosos esfuerzos llevados a cabo en el ámbito de la Europa comunitaria con el fin de adoptar una auténtica política energética común. Fracasados todos los ensayos anteriores a la puesta en marcha de la iniciativa de la Carta, cabría también afirmar que este instrumento internacional persigue la creación, entre otros objetivos, de un espacio europeo de la energía, de una suerte de política energética metaeuropea, si bien los autores de la Carta se apresuran a señalar que no es su intención establecer tal tipo de previsiones políticas. Lo cierto, sin embargo, es que la Comunidad Europea inspira la creación de este Acuerdo.

Designado pues con el propósito de crear un marco legal regulador de las relaciones energéticas internacionales en los ámbitos antes descritos, el subyacente del Acuerdo es la búsqueda de un adecuado “trade-off” entre las infraestructuras y recursos energéticos propios de unos países (los antiguos Estados de la Unión Soviética), y las capacidades tecnológicas y de asistencia técnica, regulatoria y financiera –además del apoyo político correspondiente a un contexto de estabilidad política y prosperidad económica– de los países de la Unión Europea. Una suerte de “swap” entre seguridad de los aprovisionamientos y capacidad tecnológica que precisa, como es obvio, de respeto al orden jurídico internacional, y lo que es esencial a los efectos que nos interesan, la protección jurídica del inversor extranjero y el acceso a los capitales transnacionales, todo ello en encuadramiento institucional adecuado.

En consecuencia, el acceso al capital para la financiación del comercio de materias y productos energéticos y las inversiones en actividades económicas en el sector de la energía

constituyen una de las principales finalidades objeto de regulación en la Carta.

En este sentido, se establece una serie de medidas destinadas a proteger las inversiones de Entidades tanto públicas como privadas en cualquiera de los Estados signatarios de la Carta, de modo que tales inversiones no estén a expensas de los cambios políticos, legislativos o de otro tipo. Con dicha finalidad, la Carta de la Energía fija ciertos postulados y requisitos jurídicos que se encuentran en la mayoría de los Tratados Bilaterales de Inversiones, pudiendo destacarse, a nuestros efectos, dos artículos que consideramos básicos en relación a esta cuestión:

a) En primer lugar, el relativo al régimen de transparencia y no discriminación. Así, se establece la obligación de las partes contratantes de fomentar y crear condiciones estables, equitativas, favorables y transparentes para que los inversores de otras partes contratantes realicen inversiones en su territorio.

b) En segundo lugar, el de principio de legalidad y régimen jurídico de expropiación

Estos dos principios, comunes a la mayoría de los Tratados Multilaterales o Bilaterales de Inversión son el fundamento de la protección que dichos Tratados y, en particular, la Carta de la Energía, otorgan a los inversores internacionales.

Queremos destacar estos aspectos, porque cualquier esfuerzo integrador de un marco normativo, debe atender dos niveles esenciales: el del ‘conjunto de la zona intracomunitaria’, en este caso el del Marco Andino; y el que se deriva bilateral o multilateralmente, con terceros, en orden a caracterizar la nueva esfera de referencia de las instituciones y técnicas de regulación. No queremos dejar de subrayar, una vez más, la importancia que guarda en esta materia la afirmación inequívoca del principio de seguridad jurídica y previsibilidad regulatoria.

GOBERNANZA

Todo orden jurídico reclama un poder regulador, un sistema adecuado de gobernanza. Máxime si el modelo adopta la forma de un ‘espacio de integración regional interestatal’, de mayor complejidad organizativa.

En este contexto, algunos principios resultan fundamentales. Me limitaré a enunciarlos: el principio de defensa del interés común de integración regional; el principio de promoción de la sostenibilidad; el principio de cooperación leal entre los Estados de la zona (Pacto Andino); el principio de cooperación internacional; el principio de especialidad energética, y el principio de solidaridad.



Régimen Constitucional de la Energía

Tatiana Castillo⁵

CARÁCTER RECTOR DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

El Derecho Constitucional está considerado en la doctrina como la rama más importante del Derecho. Esta aseveración se sustenta en el hecho de que la Carta Magna refrenda:

- Las bases del sistema socioeconómico,
- El régimen político
- La organización del poder estatal, sus objetivos y principios básicos.
- Los principios de las relaciones entre el individuo y el Estado.

Características fundamentales del Derecho Constitucional:

- Constituye un fenómeno social objetivo
- Establece principios y disposiciones
- Es una rama del Derecho independiente y autónoma
- Regula las relaciones sociales que interesan al Estado fundamentalmente las vinculadas al ejercicio del poder político
- Sus normas disponen sobre las instituciones más relevantes del Derecho
- Es la rama rectora del sistema del Derecho como superordenador de las demás ramas jurídicas.

• Es la Ley fundamental (Ley de Leyes) ya que el Estado se legitima a través de esta.

• Sus normas no cuentan con una estructura lógica tradicional (no se determina un destinatario, una hipótesis ni una sanción)

Principales funciones de la Constitución

- Política
- Ideológica
- Jurídica
- Económica
- Social
- Organizativa
- Legitimadora

La importancia de dejar constancia en la Constitución de la posición del Estado en relación a la generación, uso y aprovechamiento de la energía incluyendo su impacto en el medio ambiente y el papel que representa en el desarrollo económico e industrial del país, se fundamenta en que la Carta Magna, en su calidad de norma suprema, prevalece sobre cualquier otro ordenamiento jurídico y, todo acto legislativo que no mantenga conformidad con sus preceptos carecerá de eficacia jurídica.

⁵ Tatiana Castillo Moreno de nacionalidad cubano-ecuatoriana, Abogada graduada en la Universidad de la Habana y Master en Negociaciones Internacionales y Comercio Exterior del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Central del Ecuador. Realizó estudios de postgrado en la Unión de Juristas de Cuba en Derecho Internacional Público, Derecho Constitucional Comparado y Normativa de la Unión Europea. Ha ocupado diversos cargos de dirección, coordinación y asesoría legal. Actualmente se desempeña como Especialista del Sistema de Información Energética Legal (SIEL) de la Organización Latinoamericana de Energía OLADE.

La supremacía jerárquica que la Constitución ostenta sobre todo el marco regulatorio debe garantizar que todas las leyes se elaboren en concordancia con sus lineamientos, razón por la cual debe contener todos los principios fundamentales que sustentan el ordenamiento jurídico. Por tanto la aplicación de los preceptos constitucionales no puede verse restringida por instrumentos legales, regulatorios y normativos dado el carácter subsidiario que mantienen en relación a esta.

Su condición de fuente formal y material del Derecho obliga al poder legislativo a desarrollar las normas que permitan la correcta aplicación de sus principios, sin que los contenidos de estas puedan contradecir o limitar sus postulados. Asimismo, determina los procedimientos para la elaboración y promulgación de normas.

La inclusión de la energía en las áreas estratégicas que los Estados plasman en su Constitución representa el punto de partida para la elaboración de leyes, planes, programas y proyectos del sector.

NEOCONSTITUCIONALISMO

El Derecho, en su condición de ciencia social, se mantiene en un constante proceso evolutivo tanto desde el punto de vista material como formal.

El Neoconstitucionalismo representa una corriente de reciente aplicación en América Latina, tiene sus raíces en el constitucionalismo europeo de época de postguerra de la segunda guerra mundial, momento histórico en el que se reivindicaron gran cantidad de derechos humanos.

Esta doctrina involucra la evolución del Estado de Derecho al Estado Constitucional, con una clara prevalencia de los principios constitucionales y los derechos que de estos emanan por sobre el principio de legalidad. Adicionalmente implica una mayor protección al ser humano así como una mayor garantía a la tutela de sus derechos.

Estas nuevas constituciones no tienen un enfoque estado-céntrico sino más bien antropocéntrico. Desde el punto de vista doctrinario se sustenta en que la Constitución emana de la voluntad popular mientras que las leyes surgen de los parlamentos, por ende un precepto establecido en la Constitución deberá tener aplicación directa sin necesidad de contar con una ley que lo desarrolle. En este sentido el estado ya no se presenta como un ente netamente coercitivo e imperativo, sino que aumenta su carácter protector mediante la tutela de nuevos derechos económicos y sociales.

Esta tendencia del Derecho Constitucional indiscutiblemente repercute en el reordenamiento jurídico desde el punto de vista teórico, doctrinario, procesal y forma. En este sentido el Neoconstitucionalismo rompe con el paradigma positivista que plantea la necesidad de que los postulados constitucionales deban remitirse o ser desarrollados a posteriori en leyes ordinarias, para garantizar su implementación y validez jurídica. Se sustenta, en aseverar que la fuerza vinculante de la Constitución no puede verse afectada por la disponibilidad o no de fuerzas políticas necesarias para aprobar leyes secundarias, sus preceptos y disposiciones deben cumplirse con carácter estricto.

Características fundamentales del Neoconstitucionalismo

- Visión antropocéntrica
- Aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales inclusive para las relaciones entre particulares.
- Judiciabilidad de todas las decisiones estatales
- Legitimación de derechos difusos (derechos de incidencia colectiva Ejp. Derecho a vivir en un ambiente sano)
- Reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión

Ejemplos de Neoconstitucionalismo en América Latina y El Caribe:

Constitución Política de la República de Ecuador:

TÍTULO II DERECHOS

Capítulo primero

Principios de aplicación de los derechos

Artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables.

No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

La conceptualización de la energía en la óptica del Derecho debe comenzar desde el nivel constitucional. Sin pretender que la Constitución defina su concepto y manifestaciones, esta debe establecer un marco regulatorio lógico que sirva de referencia para la posterior estructuración de leyes y demás normativa otorgándole a la energía el grado de relevancia que en el mundo actual merece.

A nivel mundial resulta muy común la tendencia a tratar el tema de la energía en el ámbito constitucional a través de sus fuentes, denominándolas en algunos casos como recursos naturales, combustibles, hidrocarburos y demás formas en las que esta se manifiesta.

En la gran mayoría de las constituciones de los Estados latinoamericanos y caribeños se aborda este tema de manera tácita en relación fundamentalmente con la propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales así como en lo que respecta a la prestación del servicio público de suministro de energía.

En el marco del Sistema de Información Energética Legal, en OLADE se realizó un estudio de Derecho Comparado sobre Régimen Constitucional de la Energía en sus 27 Países Miembros.

Para comparar la forma en la que las constituciones latinoamericanas y caribeñas abordan el tema de la energía se analizaron tres aspectos fundamentales:

- Forma en la que las Constituciones aluden a la energía.
- Clasificación temática en la que se presenta la energía dentro del texto constitucional.
- Deberes y derechos de la población y responsabilidad del Estado en relación a la energía.

Forma en la que las Constituciones aluden a la energía.

El primer punto se basó en determinar si las Constituciones de la región incluyen en sus postulados referencia a la energía y de ser así determinar si lo hacen de manera expresa o tácita.

Observando el tratamiento que suele otorgársele a la energía en el marco constitucional, se identificaron dos escenarios fundamentados con dos ópticas diferentes. Por un lado, los Estados que tratan el tema estableciendo preceptos relacionados con las fuentes de energía y por el otro, quienes abordan el tema tratando la energía propiamente dicha.

Cómo resultado se pudo evidenciar una mayor tendencia a manejar esta área estableciendo disposiciones constitucionales para las fuentes de energía con la denominación de recursos naturales.

De esta forma enfocan el tema de la energía en sus constituciones: Argentina, Barbados, Belice, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Panamá, Trinidad & Tobago, Uruguay, Venezuela.

Para ejemplificar un caso podemos citar a la Constitución de Chile en cuyo capítulo III referido a la De-

rechos y Deberes Constitucionales, en el numeral 24 se reconoce a favor del Estado ... *el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles... no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas.*

El referido postulado se extiende incluso a determinar limitaciones a la propiedad privada dirigidas a facilitar las actividades de exploración y explotación de estos yacimientos.

Así mismo se exceptúa a los hidrocarburos líquidos y gaseosos de, constituir objeto de concesiones de exploración y explotación, vía legislativa. Actividades estas que se reservan a la administración del poder estatal.

En tal sentido la Constitución chilena expresa el carácter estratégico de estos recursos al determinar que: *La explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo.* Se especifica que esta norma se aplicará también a los yacimientos existentes en aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional.

Adicionalmente se determina que el Presidente de la República podrá poner término, en cualquier momento y sin necesidad de expresión de causa, con la correspondiente indemnización, a las concesiones administrativas o contratos de operación que haya otorgado en relación de explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

En cuanto a las naciones que manejan en su constitución el término energía se encuentran: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Suriname.

Bajo esta óptica, la Constitución de Bolivia se refiere a la energía en el capítulo dedicado a establecer competencias privativas, exclusivas o concurrentes de los diferentes niveles del poder estatal, atribuyendo con carácter privativo a la administración central lo que compete a: hidrocarburos, política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.

En este sentido determina competencias concurrentes entre nivel central y entidades territoriales autónomas para todo lo referente a la promoción y administración de proyectos hidráulicos energéticos. Asimismo se declaran de competencia exclusiva para los gobiernos departamentales autónomos en su jurisdicción, todo lo referente a proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados, los proyectos de electrificación rural y los proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.

Adicionalmente se otorga competencia exclusiva a los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción para todo lo que respecta a proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.

Finalmente se determina la competencia de las autonomías indígenas para ejercer competencias concurrentes de control y monitoreo socio ambiental a las actividades hidrocarbúferas y mineras que se desarrollen en su jurisdicción. Por su parte, la Constitución ecuatoriana, de reciente elaboración, en la sección dedicada a los Derechos del Buen Vivir, deja expresa constancia de la función del Estado como promotor del uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes de bajo impacto tanto en el sector público como el privado. Adicionalmente fomenta la eficiencia energética y hace referencia a la soberanía energética, la que se considera como un objetivo de la soberanía económica y comercial enfatizando en que esta no deberá lograrse en menoscabo de la soberanía alimenticia ni causando afectaciones al derecho al agua.

Considera a la energía en todas sus formas como un sector estratégico reservado a la administración, regulación y control estatal, dada su trascendencia e influencia económica, social, política y ambiental. Garantiza la participación del Estado en los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en un monto superior a los de las empresas que los explotan. Asimismo garantiza que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad. Prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles.

Adicionalmente la Constitución de Ecuador establece la política nacional en materia de integración, haciendo especial énfasis en la integración latinoamericana y caribeña la que se cataloga como un objetivo estratégico del estado comprometiéndose este a impulsar estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable, la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología. Asimismo contempla el compromiso estatal de fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en derechos de acuerdo a principios de progresividad.

Por su parte Colombia en el título que establece el régimen económico y de hacienda pública regula la distribución de recursos estableciendo las rentas nacionales de destinación específica a la electrificación y al subsidio de tarifa de energía. Asimismo se establecen en esta sección los lineamientos fundamentales del régimen de regalías causados a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Merece resaltar que la Constitución peruana a fines de precautelar las fuentes de energía a favor del Estado y su población, en el capítulo dedicado a la propiedad establece una restricción de la misma a los extranjeros, prohibiéndoles

adquirir ni poseer por título alguno, dentro de los 50 kilómetros de las fronteras, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía.

Clasificación temática en la que se presenta la energía dentro del texto constitucional.

Sobre la clasificación temática en la que se presenta la energía dentro del texto constitucional se identificaron dos tipos de constituciones: las que compilan todo lo referente al sector en una sección o capítulo, las que distribuyen estas disposiciones entre otros acápite de acuerdo al contexto en el que la estén tratando. En el primer caso, aun cuando se dedican espacios exclusivos al tema, esto no implica que no se incluyan elementos referentes al sector en otras secciones.

Compilan la mayor parte de las disposiciones en un determinado capítulo o sección: Bolivia, Ecuador, Haití, Perú y República Dominicana.

Cabe destacar el caso boliviano en cuya constitución se dedica un capítulo exclusivo a la energía en el que se determina que sus diferentes formas y fuentes constituyen un recurso estratégico para la nación y se establecen como los principios que la rigen la eficiencia, continuidad, adaptabilidad y preservación del medio ambiente. Asimismo se dedica un capítulo exclusivo a los hidrocarburos en el que se precautela la propiedad que ejerce el estado en relación a su producción, comercialización e ingresos generados.

Ecuador cuenta con una sección denominada biósfera, ecología y energías alternativas, al tenor de cuyos preceptos se determina el deber del Estado Ecuatoriano como promotor de la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto, precautelando la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico y el derecho al agua.

Perú establece disposiciones sobre las fuentes de energía en el título III Del Régimen económico, Capítulo II denomi-

nado “Del Ambiente y los Recursos Naturales”. En el Artículo 66 determina que los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la nación siendo el Estado soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares. En este mismo capítulo en el artículo 71 establece la disposición que limita la propiedad de extranjeros en zonas aledañas a fuentes de energía.

Introducen elementos en diferentes secciones: Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Suriname, Trinidad & Tobago, Uruguay, Venezuela.

Chile introduce elementos relacionados con las fuentes de energía en el capítulo dedicado a los Derechos y Deberes Constitucionales. Por su parte la Constitución colombiana hace referencia a la energía en el Capítulo I De Las Disposiciones Generales, específicamente en el Artículo 32 donde se deja constancia de que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Deberes y derechos de la población y responsabilidad del Estado en relación a la energía.

En este punto se ilustran las formas en la que los estados que integran la región consagran en la Constitución el derecho de la población al acceso a la energía.

La importancia de tutelar este derecho en la Constitución radica en la imposibilidad de dictar leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden, que disminuyan, restrinjan o tergiversen su ejercicio.

El acceso a la energía se considera en la doctrina como un derecho de segunda generación, concebidos como aquellos que implican prerrogativas económicas, sociales y culturales. Son derechos enfocados a mejorar las condiciones de

vida y cada Estado los garantiza en la medida de sus posibilidades. Amplían la esfera de responsabilidad del Estado en cuanto a satisfacción de necesidades y la correspondiente prestación de servicios. Las Constituciones de la Región tutelan de manera tácita o expresa este derecho y generalmente lo incluyen en la sección constitucional dedicada a la política económica o social y en menor medida en los derechos de tercera generación o difusos.

Dado que los principios de reglamentación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en las Constituciones generalmente no tienen un carácter restrictivo, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza que sean regulados por las leyes y respeten el contenido esencial determinado en la Carta Magna, por ende podemos afirmar que todas las constituciones de nuestra región de una forma u otra tutelan el derecho de acceso a la energía.

A manera de ejemplo cabe citar el texto de la Constitución peruana correspondiente al artículo 3 el cap. 1 derechos fundamentales, título 1 de la persona y la sociedad:

La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

En cuanto a las prerrogativas del Estado en relación a la energía podemos afirmar que todas las constituciones de la región consagran una tutela especial a la riqueza de la nación, a la que aluden en algunos casos de forma implícita cuando tratan el tema de propiedad de los recursos y en otros directamente refiriéndose a las fuentes generadoras de energía, catalogando a la propiedad que el Estado ejerce sobre estos recursos como “inalienable e imprescriptible.” Cuando se hace alusión a la obligación del Estado en cuanto a contribuir a lograr el desarrollo equilibrado del país y el incremento de la calidad de vida de su población, de manera implícita se está haciendo referencia a la energía como

factor determinante tanto para el desarrollo como para las condiciones elementales de vida.

También se hace referencia al deber estatal en cuanto a garantizar el uso de la riqueza nacional en beneficio del interés general y de la distribución equitativa de los recursos. A partir de este postulado se pueden extraer nociones de acceso a la energía o a los servicios que de este deber estatal se derivan.

Entre los Estados miembros del Parlamento Andino que de manera indirecta consagran en sus constituciones el acceso a la energía, como un derecho de la población y una obligación del Estado en cuanto a la garantía de los servicios que este derecho implica se encuentran: Chile, Colombia y Perú.

La Constitución peruana, en el artículo 14 del Capítulo II de los derechos sociales y económicos, establece que es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.

Asimismo en el artículo 44 del Título II del Estado y la nación Capítulo I Del Estado, la nación y el territorio, determina que es deber primordial del Estado promover el bienestar general, que se fundamenta en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

Entre los Países miembros del Parlamento Andino que tutelan en su Constitución de manera expresa el deber del Estado de garantizar el derecho de acceso a la energía propiamente dicha se encuentran: Bolivia y Ecuador.

La Constitución boliviana proclama el acceso a la energía como un derecho fundamental y esencial para el desarrollo integral y social del país. Asimismo determina como un deber del estado el garantizar la generación de energía para el consumo interno; la exportación de los excedentes de energía debe prever las reservas necesarias para el país. Adicionalmente determina al Estado como responsable de la provisión de los servicios públicos de energía eléctrica, garantizando que esta responda a los principios de obliga-

toriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad, disponiendo que los precios y tarifas sean equitativos, para lo cual establecerá su control y regulación.

Por su parte la Constitución ecuatoriana en su artículo 314 determina la responsabilidad del Estado en la provisión de los servicios públicos de energía eléctrica, garantizando que esta responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Asimismo deja constancia de que el Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos y establecerá su control y regulación.

Resulta interesante que en los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador la posición de la energía en lo que a la población se refiere tiene un doble enfoque ya que se constituye en derecho y deber a la vez: el derecho en lo que respecta a su acceso equitativo y permanente y el deber determinado como la responsabilidad ciudadana de proteger sus fuentes, utilizando los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible, preservando el derecho de futuras generaciones. En el caso específico de Bolivia se tipifica como un delito de traición a la patria el hecho de incurrir en la violación del régimen constitucional establecido para el manejo de recursos naturales.

El desarrollo constitucional de los denominados derechos de tercera generación o derechos difusos, llamados también derechos de los pueblos o de solidaridad, surge como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones así como los distintos grupos que las integran. Los tres bienes fundamentales que estos derechos precautelan son la paz, el desarrollo y el medio ambiente. Estos derechos están dirigidos a proteger a grupos imprecisos de personas que tienen un interés colectivo en común. En el caso de comunidades autóctonas se tutela el derecho a la autodeterminación en sus territorios y a la identidad cultural.

En este punto cabe resaltar la inclusión en las constitucio-

nes de la Región de los derechos especiales que las poblaciones autóctonas ostentan en relación a la explotación de recursos para la generación de energía.

El contenido de esta consideración se evidencia en Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú.

Ecuador y Bolivia en el capítulo dedicado a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, determinan que el Estado reconoce y garantiza como derecho colectivo de estas la participación en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se encuentren en sus tierras así como la obligación de realizar una consulta previa sobre la implementación de planes de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que encontrándose en sus tierras impliquen impactos a su población en el plano ambiental o cultural. Asimismo garantiza la participación de estos pueblos en los beneficios que se deriven de este tipo de proyectos y el derecho a recibir indemnizaciones por los perjuicios ocasionados.

En este sentido la Constitución ecuatoriana veda todo tipo de actividad extractiva en los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario. Bolivia otorga a las autonomías indígenas originarias campesinas el ejercicio de competencias exclusivas en la gestión y administración de los

recursos naturales renovables y electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción así como competencias concurrentes en el control y monitoreo socio-ambiental de las actividades hidrocarburíferas.

Por su parte la Constitución colombiana deja constancia de que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, dichos consejos tienen entre sus funciones la de velar por la preservación de los recursos naturales. Por ende se consagra en el texto constitucional que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Referencia Bibliográfica

García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 4ª ed. Madrid: Alianza, 1984
OLADE. Situación de la Normativa Energética en América Latina y El Caribe. 1eraed. Quito: 2011
Constituciones vigentes en los 27 Países Miembros de OLADE



Política Energética, Legislación e Integración

Erika García y Tatiana Castillo⁵

POLÍTICA ENERGÉTICA

La Política Energética como toda política pública debe constituirse como una guía que contenga lineamientos estatales dirigidos a satisfacer los requerimientos de la sociedad.

Los alcances y tipos de las políticas energéticas varían en relación al tipo de estado que las dicta por tanto están estrechamente influenciadas por la valorización gubernamental, sus prioridades y enfoques.

En cualquier tipo de estado o sistema de gobierno la política energética debe enfocarse a promover el desarrollo socioeconómico de la nación mediante estrategias que permitan un balance entre oferta y demanda de energía, evitando grandes desfases en la balanza comercial por el impacto de los altos precios de la importación de productos y servicios energéticos.

Toda política energética debe al menos contemplar los siguientes aspectos:

- Acceso a las fuentes de energía (**geopolítica**) energía primaria.
- Nivel de infraestructura y tecnología para transformar esas fuentes en energía secundaria.
- Recursos económicos para acceder a la energía (si se importa o si se cuenta con recursos para la transformación de productos energéticos)
- Desarrollo sustentable (implica un tema de conciencia transgeneracional uso de renovables)

- Compromisos medioambientales (energía sector que más contamina)
- Compromisos sociales (acceso a la energía, pobreza energética)

Por la influencia transversal que ejerce la energía en todos los aspectos del desarrollo de un país es importante asimilar que no existen soluciones lineales por lo que toda política energética debe complementarse con adecuadas estrategias establecidas mediante la planificación energética en cada uno de sus subsectores. Estos planes deben reflejar de manera exhaustiva la situación específica del país y establecer horizontes a largo plazo, para el cumplimiento de actividades objetivas en relación a las necesidades determinadas para cada área.

A tales fines toda política energética debe tomar en cuenta al menos ciertos elementos en el siguiente orden:

- Diagnóstico de la situación energética del país
- Prospectiva de escenarios tanto para la oferta como para la demanda
- Determinación de los lineamientos estratégicos que van a guiar al país en materia de energía a tono con la política estatal
- Metas previstas y horizontes a corto, mediano y largo plazo
- Una planificación que contenga las actividades necesarias para cumplir con las metas previstas

⁶ Erika García Galeana de nacionalidad mexicana, es Ingeniera Eléctrica-Electrónica graduada en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se encuentra realizando estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en el tema de Estudios Socioambientales. Ha coordinado y desarrollado proyectos técnicos y programas de eficiencia energética, energías renovables y cambio climático. Ha trabajado profesionalmente en el ámbito público y privado en su país de nacimiento. En la actualidad se desempeña como Coordinadora de Desarrollo Energético Sostenible y Eficiencia Energética de la Organización Latinoamericana de Energía OLADE.

La gran mayoría de las políticas energéticas actuales hacen especial énfasis en el logro de la soberanía energética sin dejar de reconocer las ventajas de la integración energética, aun cuando grosso modo se podría apreciar que son dos supuestos inversamente proporcionales vistos desde el eje de la demanda.

MARCO REGULATORIO DE LA ENERGÍA

Es el ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las partes involucradas en las actividades que conforman la cadena energética.

Se erige desde la Constitución y los Tratados Internacionales, pasando por las leyes, los decretos y reglamentos hasta la legislación de menor rango como es el caso de las resoluciones.

Un adecuado ordenamiento jurídico permite concatenar la situación energética de cada país con su regulación, otorgándole un carácter pragmático a la aplicación de las normas y eliminando obstáculos, repeticiones, contradicciones y derogaciones tácitas, adaptando así el ordenamiento jurídico a la realidad del sector y evitando la existencia de las denominadas leyes muertas.

INTEGRACIÓN ENERGÉTICA

La integración energética en América Latina y el Caribe cuenta con grandes potencialidades debido a la existencia de importantes fuentes de recursos energéticos en la región. En el transcurso de la historia de la integración energética en América Latina y el Caribe, se han estructurado iniciativas y proyectos de interconexiones físicas y operaciones entre sistemas energéticos, enfocados en llevar a cabo una real y efectiva integración regional, procurando garantizar la distribución equitativa de beneficios y obligaciones entre las partes, mediante la armonización de marcos regulatorios, el adecuado tratamiento de las asimetrías y la asunción de compromisos sólidos. No obstante, diversos obstáculos han demorado el desarrollo de este proceso.

Desde su creación en 1973, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) estableció como su propósito

fundamental “la integración, protección, conservación, racional aprovechamiento, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región” (artículo 2 del Convenio de Lima). Asimismo, entre los objetivos y funciones destacados en su documento constitutivo (artículo 3 del Convenio de Lima), OLADE se ha propuesto:

- *“Estimular entre los Miembros la ejecución de proyectos energéticos de interés común;*
- *“Promover la creación de un mercado latinoamericano de energía, iniciando este esfuerzo con el fomento de una política de precios que contribuya a asegurar una justa participación de los Países Miembros en las ventajas que se deriven del desarrollo del sector energético.*
- *“Propiciar la formación y el desarrollo de políticas energéticas comunes como factor de integración regional;*
- *“Fomentar entre los Estados Miembros la cooperación técnica, el intercambio y divulgación de la información científica, legal y contractual y propiciar el desarrollo y difusión de tecnologías en las actividades relacionadas con la energía”.*

OLADE define a la integración energética como todo proceso o proyecto que involucra una instalación, una interconexión o una transacción de largo plazo, sea binacional o multinacional, respaldado por políticas nacionales coordinadas, con base en un marco regulatorio común, enfocado a un aprovechamiento más eficiente de los recursos energéticos o de la infraestructura y dirigido a satisfacer requerimientos de energía independientemente de la ubicación geográfica de los diferentes centros de oferta y demanda.

La integración energética resulta actualmente un elemento esencial para el desarrollo económico y social de la región, dado el papel fundamental que juega la energía en el progreso de la economía y en la inclusión social y productiva de la población.

Una mayor integración regional permitiría incrementar el acceso a mejores servicios básicos a las poblaciones vulne-

rables de la región, lo que repercutiría de manera positiva en el desarrollo de oportunidades de empleo y de servicios modernos de educación y salud, contribuyendo de esta forma a la atenuación de la pobreza en la región.

La integración energética puede, además, estar dirigida a fines políticos más abarcadores, como:

- (i) la implementación de un modelo de producción y transformación diversificado e industrializado, que garantice la autosuficiencia energética de la región;
- (ii) la reestructuración estratégica de la matriz regional de consumo energético con miras a reemplazar las fuentes primarias de energía no renovables; y
- (iii) la conexión de zonas infraestructuralmente aisladas.

En este sentido, la integración puede visualizarse como una estrategia que permite crear un espacio efectivo de autonomía energética a nivel regional, sustentado en un esquema de vinculación multinacional enfocado en ampliar el acceso de los ciudadanos a la energía como precondition básica para reforzar la industrialización y el desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños.

La integración energética permite aprovechar las complementariedades, así como aunar esfuerzos entre países con estructuras similares o suplementarias de producción energética o de bienes y servicios relacionados.

Independientemente de la disponibilidad de recursos naturales, los países de la región cuentan con recursos humanos, tecnológicos y geopolíticos que -concatenados de manera eficiente- pueden fomentar las ventajas del intercambio regional, aprovechando de manera óptima las capacidades existentes en cuanto a producción, transformación y transporte, robusteciendo de esta forma los pilares de la integración económica regional.

La integración energética también adquiere relevancia en cuanto a la definición de las políticas ambientales regionales,

propiciando el incremento de la promoción y uso de fuentes de energías renovables, así como una mayor eficiencia y uso racional en la generación y el consumo. La integración puede ser el catalizador para lograr la transición regional hacia recursos y tecnologías más limpias y eficaces, con su correspondiente efecto en la mitigación del cambio climático.

La Subregión Andina se caracteriza por importantes desarrollos en materia de integración eléctrica. En esta subregión se ha dado un proceso político consensuado multinacional para la utilización coordinada de recursos e infraestructura eléctrica, con el objetivo de abastecer una demanda conjunta única mediante la planificación conjunta de la expansión de fuentes y de redes de abastecimiento, optimizando recursos y aprovechando complementariedades, que se rige mediante normas supranacionales o -en su defecto- por cierta armonización de las reglas nacionales que garantiza simetrías mínimas entre los sistemas interconectados.

La integración eléctrica requiere la determinación de un marco institucional común, esquemas de financiamiento, y un mecanismo supranacional de solución de controversias. Los objetivos de una interconexión eléctrica pueden enfocarse a satisfacer necesidades económicas o técnicas mediante la obtención de mejoras en la calidad del servicio; lograr la ininterrumpibilidad del suministro; aprovechar las estacionalidades; lograr economías de escala o mejorar los precios finales a los consumidores. En otros casos las motivaciones pueden ser políticas, con la finalidad de apoyar a países vecinos por convicción solidaria o liberación de presiones internas por excedentes.

IMPACTO DE POLÍTICAS, PLANES, Y REGULACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA.

Muchos son los desafíos que han experimentado los tratados de integración suscritos en la región como consecuencia de diferentes niveles de desarrollo, situaciones de inestabilidad política y económica, asimetrías en cuanto a recursos naturales y financieros, dificultades sociales, entre otras circunstan-

cias que en gran parte de los casos han influido en que no se lleguen a materializar los objetivos propuestos.

No obstante la región ha mantenido siempre su espíritu integracionista, visualizando a la integración como un elemento clave para el desarrollo socioeconómico, la paz y la inserción del bloque en un mundo globalizado.

En este sentido es importante enfatizar que para una plena aplicabilidad de los compromisos adquiridos mediante la suscripción de un tratado de integración energética resulta imprescindible integrar su contenido a la política energética nacional, así como a los planes y leyes internas del sector, a fines de evitar contradicciones que impidan la concreción de los resultados previstos.

Asimismo es importante reconocer que una integración energética plena entre países de la región latinoamericana y caribeña es un proceso complejo que requiere la confluencia de estados, empresas y sociedad civil, cuyos resultados se materializarán de forma plena a mediano y largo plazo una vez que sus objetivos se incluyan como mandatos estatales en las políticas, planes y normas nacionales con proyección regional.

El Derecho Internacional Público prevé básicamente dos formas de manejar la toma de decisiones en procesos de integración:

La supranacionalidad: Implica al Estado cesión de soberanía y supremacía sobre la legislación nacional. Genera el denominado Derecho Comunitario compuesto por un ordenamiento originario (tratados de constitución) y el derecho derivado que incluye todas las normas y decisiones que se emiten por los parlamentos supranacionales con posterioridad a la aprobación de los tratados.

Acuerdos intergubernamentales: Resulta una variante menos vinculante ya que presenta una limitación parcial de la autonomía gubernamental involucrando compromisos interestatales que requieren una posterior ratificación para la armonización de normativas nacionales dentro del proceso de integración.

La transferencia de soberanía es uno de los temas más sensibles y complejos en la subregión latinoamericana y caribeña ya que involucra acatar decisiones establecidas por una instancia superior a los gobiernos nacionales. En la actualidad la única instancia regional de integración que tiene potestad para emitir normas supranacionales propias del Derecho Comunitario es la Comunidad Andina, la que respalda en un sólido marco institucional en el que tienen potestad legislativa el Parlamento Andino, la Comisión de la Comunidad Andina y el Consejo Andino. La CAN combina instituciones supranacionales con instancias intergubernamentales para aquellos temas sensibles que pueden incluirse en el marco supranacional.

La toma de decisiones a través de órganos supranacionales constituye un sustituto por excelencia del sistema de toma de decisiones mediante votación por mayoría calificada ya que esta segunda opción, que implica compromisos intergubernamentales, no es del todo óptima tomando en cuenta que los países que quedan en la minoría que no aprobó la decisión pueden posteriormente rehusarse a aplicar sus efectos sin que esto les genere más perjuicios que los resultados de una mala imagen ante la opinión pública.

En materia de integración energética se debe considerar la confluencia de los dos mecanismos, la supranacionalidad para establecer marcos regulatorios que contengan todos los elementos esenciales del proceso y la toma de decisiones vía intergubernamental para temas sensibles, técnicos y específicos que se requieran ajustar. Este proceder opera con éxito en la Unión Europea en lo que respecta a la toma de decisiones vinculadas a la integración económica y comercial. Respondiendo a la necesidad del principio de gradualidad en la integración aun cuando lo ideal sería dejar todo a la decisión de los órganos supranacionales.

Otra ventaja importante de la supranacionalidad está dada por el hecho de que las decisiones intergubernamentales son vinculantes solo para los gobiernos y para que estas lleguen a obligar a la población deben ser llevadas a la normativa nacional mientras que las decisiones supranacionales tienen efecto directo en la población de los estados miembros del organismo o tratado.

La supranacionalidad debe estar sustentada en un marco institucional sólido conformado por órganos que cuenten con competencias cedidas por los estados miembros en materia normativa, jurisdiccional, regulatoria y administrativa, de las que emanen decisiones vinculantes para los estados y sus poblaciones. De esta forma se va nutriendo el Derecho Comunitario que predomina sobre el Derecho Nacional.

Para que este mecanismo funcione necesariamente los estados deben ceder competencias a los órganos comunitarios a fines de que estos sean quienes establezcan y apliquen las políticas energéticas comunes enfocadas al bienestar social de sus miembros en lo que respecta a acceso universal a los servicios energéticos. La supranacionalidad constituye la característica fundamental de modelos avanzados de integración ya que va mucho más allá de simples intercambios comerciales entre estados. La supranacionalidad es un factor determinante en un modelo superlativo de integración que rebasa lo estrictamente mercantilista y se extiende al plano de una planificación conjunta en materia de políticas, en este caso política energética estrechamente ligada a la política comercial.

Entrando en el tema específico de la integración energética se puede afirmar que la esfera de los proyectos e iniciativas de integración de manera recurrente se ha visto afectada por obstáculos legales y regulatorios que se derivan de la gran variedad de marcos jurídicos nacionales que pretenden confluir en la reglamentación de las actividades que componen la cadena energética.

Esta situación retrasa la puesta en operación y materialización de resultados de estos proyectos de integración energética; principalmente por la lentitud y burocracia que caracteriza a los mecanismos de armonización normativa, tomando en cuenta que en ausencia de supranacionalidad se requiere realizar un doble proceso, primero la discusión y aprobación de elementos comunes que permitan lograr ciertos consensos para la elaboración de una propuesta normativa que en términos generales beneficie en la mayor medida a todos los países implicados en el proceso de integración y posterior-

mente la aprobación en cada uno de los congresos nacionales de estas a las que posteriormente se añadirán normas adicionales para regular otros detalles técnicos más específicos que no se hayan incluido en el tratado intergubernamental.

Este proceder a más de implicar el desgaste de tiempo y recursos suele tener en muchos casos resultados inoportunos tomando en cuenta que el sector energético se caracteriza por un gran dinamismo lo que genera que en la gran mayoría de los casos la ratificación de los acuerdos intergubernamentales ya no guarde relación con las necesidades actuales del proceso.

Las operaciones en las redes de flujo de productos y servicios energéticos son continuas e ininterrumpibles por lo que no se concibe un adecuado proceso de integración energética que se vea entorpecido por falta de aprobación de normas necesarias para su adecuado funcionamiento.

Cabe resaltar que las manifestaciones jurídicas que se dan en el marco de la integración son muy diversas tomando en cuenta que todas emanan del clásico derecho internacional público al tenor de los tratados suscritos entre los Estados. Es difícil intentar cambiar el proceder normativo de las diferentes naciones ya que esto responde a paradigmas y estructuras de organización muy arraigados.

De ahí la importancia de maximizar las prerrogativas que ofrece el derecho comunitario, a través de sus normas supranacionales, con autonomía frente al derecho internacional y de aplicación directa con preeminencia sobre el derecho nacional.

A fines de establecer lineamientos claros en aras de materializar la seguridad jurídica y estabilidad contractual en las operaciones de intercambios energéticos entre los países y a fin de avanzar de manera gradual en la concreción de un proceso exitoso de integración energética se recomienda crear un marco institucional combinado al menos en la fase inicial del proceso de integración que contenga:

Un margen supranacional facultado para expedir normas

de Derecho Comunitario que permitan en una primera instancia potenciar los beneficios de las transacciones internacionales de productos y servicios energéticos y en una fase superior sirvan de base para la implementación de una política energética subregional común que garantice el acceso universal de la población y a los sectores industriales a los servicios básicos que dependen de la energía.

Y por otro lado un marco intergubernamental que permita que los países sigan normando unilateralmente todo lo concerniente a aspectos sensibles en los que resulta muy difícil que los estados puedan convenir marcos supranacionales, sobre lo que deberán ponerse de acuerdo para lograr cierta armonización mediante la toma de decisiones por mayoría calificada. Ya que es imposible concretar un proceso de integración con la confluencia de todas las normas nacionales, siempre se requiere la conjunción de elementos claves.

En todo caso resulta vital para el logro de los objetivos de este proceso de integración que el marco regulatorio contenga la real intención de las voluntades estatales comprometidas a efectos de que los órganos legisladores puedan establecer una sincronía entre la voluntad estatal y la viabilidad de la dimensión y alcance de los postulados que se aprueben, caso contrario lejos de un estado de derecho se formularían leyes retóricas sin posibilidad real de aplicación.

Asimismo es fundamental, en las etapas previas a la aprobación de un acuerdo regional de integración energética, enfocar los consensos de las autoridades energéticas hacia:

- La determinación de lineamientos que garanticen una distribución equitativa de beneficios, compromisos y obligaciones.
- La promoción de incentivos para todas las partes involucradas (sector estatal, privado, sociedad civil, etc.)
- El enfoque hacia el beneficio social en cuanto a la maximización del acceso a los servicios energéticos.

DESARROLLO SOSTENIBLE

El “Informe Brundtland” de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, del año 1987, declaró que el desarrollo sostenible es el “desarrollo que atiende a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades”.⁷

El proyecto de Marco Regulatorio de Desarrollo Energético Sostenible en su parte dogmática valora la influencia e importancia de la energía en el proceso de integración andina y sostiene que el adecuado manejo de las actividades que componen la cadena energética bajo el criterio de desarrollo sostenible, promueve el acceso universal a productos y servicios energéticos y la conservación del medio ambiente.

Asimismo en el artículo 1 se determina como objeto del referido marco regulatorio el establecimiento de un marco general de carácter declarativo y de preferente aplicación, que mediante la delimitación de los objetivos y preceptos fundamentales del desarrollo energético sostenible se instituya como un elemento dinamizador del sector energético nacional con proyección hacia el proceso de integración de la subregión andina.

Adicionalmente el objetivo general del marco propuesto, establecido en artículo 3, se refiere a la promoción del constante perfeccionamiento del proceso de integración andina garantizando la seguridad y sustentabilidad del suministro de energía, mediante la diversificación de la matriz energética subregional con la incorporación de fuentes renovables, potenciando la eficiencia energética y uso racional de los recursos, minimizando así el despilfarro de energía en todos los sectores, garantizando que todos los ciudadanos andinos tengan acceso a un suministro energético moderno, limpio, seguro y estable que les permitan facilitar su desarrollo humano, potenciando el posicionamiento económico del bloque andino mediante la competitividad industrial enfocada hacia el crecimiento sustentable de la subregión.

⁷ *World Commission on Environment and Development, 1987, p. 43.*

Por su parte el Artículo 4. determina los objetivos específicos del Marco Regulatorio de Desarrollo Energético Sostenible: Coadyuvar al logro de los objetivos del desarrollo energético sostenible como elemento fundamental en el proceso de la integración andina.

En el capítulo II Definiciones, Referencias, y Principios, el artículo 5 define al Desarrollo Energético Sostenible como: “Criterio enfocado a lograr el progreso socioeconómico mediante la cobertura de las necesidades presentes, evitando el agotamiento irracional de los recursos y procurando no mermar de manera inconsciente las oportunidades de las generaciones futuras. Implica la sustentabilidad de las actividades extractivas e industriales en armonía con el entorno natural y sus componentes”.

Por su parte el Artículo 6. incluye entre los Principios rectores del Desarrollo Energético Sostenible, “Impulsar la integración energética solidaria y cooperativa con estricto apego a la soberanía y autodeterminación de los pueblos a partir de la identificación de las complementariedades y el adecuado tratamiento de asimetrías nacionales potenciando el uso equilibrado de los recursos de la subregión en la erradicación de la pobreza y el correspondiente desarrollo socioeconómico de la población andina”.

En conclusión, es importante destacar que el Marco Regulatorio de Desarrollo Sostenible en materia de Integración y Desarrollo Energético Sostenible guarda correspondencia con las constituciones políticas de los Países miembros del Parlamento Andino, tomando en cuenta todos estos estados incluyen en sus constituciones elementos que promueven estos principios ya sea de forma expresa o tácita.

Referencia Bibliográfica

OLADE, CEPAL, GTZ. Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Enfoques para la política energética. Quito: 1997

OLADE, CEPAL. Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la Formulación de Políticas Energéticas. Quito: 2000

OLADE, CEPAL, GTZ. Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y El Caribe: Guía para la formulación de políticas energéticas. 1era ed. Santiago de Chile: 2003

Constituciones de los 27 Países Miembros de OLADE
Políticas y Planes Energéticos de los Países Miembros de OLADE

World Commission on Environment and Development, 1987, p. 43.



Hacia la superación de las barreras políticas y regulatorias para la integración energética en América Latina

Griselda Lambertini⁸

LA INTEGRACIÓN DEMORADA

Desde los tiempos de Simón Bolívar, en cada ‘cumbre’ de presidentes de América Latina se proclama la necesidad de materializar la integración regional, especialmente en el sector energético. Si aceptamos que existe la decisión política, así como también los recursos y las demandas que justifican la integración energética, resulta necesario investigar y proponer alternativas para la remoción de los obstáculos que impiden la concreción de mayores avances en el proceso de integración regional (Bertero, 2007).

Como señala Bodemer (2010), teóricamente las condiciones para una mayor coordinación e integración energética entre los países de América Latina son óptimas. Se trata de una región con reservas suficientes para satisfacer con holgura su demanda interna por un buen número de años y tener, además, excedentes para exportar fuera de la región. No obstante, la distribución de los recursos es desigual. La región dispone de un enorme potencial de complementación entre productores y consumidores. Aun así, el enfoque primordialmente técnico y económico no es suficiente. Se debe incorporar el enfoque político que tiene en cuenta los aspectos de gobernabilidad y seguridad.

En el mismo sentido, el estudio sobre barreras para la integración energética realizado por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) en 2012 advierte que la integración energética en América Latina cuenta con grandes potencialidades debido a la existencia de importantes fuentes de recursos energéticos en la región. En el transcurso de la historia se han estructurado iniciativas y proyectos de

interconexiones físicas, y operaciones entre sistemas energéticos, procurando garantizar la distribución equitativa de beneficios y obligaciones entre las partes, mediante la armonización de marcos regulatorios y el adecuado tratamiento de las asimetrías. No obstante, diversos obstáculos han demorado el desarrollo de este proceso (OLADE 2012).

Por su parte, el estudio sobre integración eléctrica presentado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2013 destaca que un aspecto ineludible del análisis de los procesos de integración en América Latina es el relacionado con las evidentes reacciones de carácter emocional que suscitan. Estas reacciones encontrarían una explicación probable en la extrema sensibilidad que generan los temas que involucran aspectos relacionados con la soberanía de los países. En el imaginario colectivo latinoamericano subyace la idea de que por afinidades culturales, historias compartidas y adyacencia geográfica, los países de la región ameritan la construcción de un destino común. Las referencias al sueño integrador de Bolívar y a la necesidad de profundizar la consolidación de una identidad latinoamericana reafirmarían dicha idea (CEPAL 2013).

IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS

En el estudio ya citado, los investigadores de OLADE definen las barreras a la integración energética como “toda clase de obstáculo que afecta en mayor o menor medida a los procesos o proyectos de integración energética en cualquiera de sus fases (en operación, en construcción o en estudio), limitando o demorando su implementación o la concreción de resultados”. Del análisis de los proyectos de integración de gas natural y electricidad en los países de América Lati-

⁸ Griselda Lambertini Abogada, Licenciada en Ciencias Políticas, Especialista en Regulación Energética y Magister en Energía de la Universidad de Buenos Aires. Trabaja como consultora independiente en asuntos jurídicos y regulatorios del área energética, con especialización en sistemas de gas natural. Ha asesorado a diversas entidades del sector público y privado, incluyendo a la Secretaría de Energía y al Ente Nacional Regulador del Gas de la República Argentina. Participó de la elaboración del proyecto de marco jurídico e institucional para la Red de Gasoductos del Sur; de la formulación de una estrategia para la introducción del gas natural en Centroamérica; del estudio sobre barreras a la integración realizado por OLADE en 2012, entre otros. Se desempeña como Coordinadora Académica en el Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE) de la Universidad de Buenos Aires.

na, se establece la siguiente clasificación y jerarquización de barreras (OLADE 2012), que mantiene plena vigencia.

- **Barreras políticas.** Se originan debido a las diferentes visiones que manejan los gobiernos de los países de la región en cuanto a sus objetivos y estrategias nacionales, que no siempre concuerdan con las necesidades y tendencias del ámbito regional. Existe una tensión entre los conceptos de ‘soberanía’ e ‘integración’, que solamente puede ser superada a partir de una visión política y estratégica.

- **Barreras regulatorias.** Derivan de la coexistencia de diferentes marcos normativos que regulan el sector energético en cada uno de los países de la región. La Comunidad Andina cuenta con sistemas normativos supranacionales que permiten solucionar este tipo de barreras de manera más ágil y precisa. En ausencia de un ‘derecho comunitario’ aplicable en forma directa a las transacciones internacionales, la opción es recurrir a la armonización normativa, que requiere el consenso para la elaboración de normas comunes y su ratificación e internalización conforme a los procedimientos nacionales.

- **Barreras institucionales.** Igual que en el caso de los marcos normativos, cuando no existen instituciones supranacionales o comunitarias, pueden aparecer condiciones limitantes que se derivan de la confluencia de diferentes marcos institucionales nacionales con vacíos estructurales, duplicidad o contradicción de funciones.

- **Barreras físicas.** Están dadas por todos aquellos obstáculos naturales que dificultan al acceso a ciertos mercados, tales como accidentes geográficos o distancias. Se incluye el agotamiento de un determinado recurso natural o los obstáculos de infraestructura creados por el hombre, que imposibilitan el desarrollo de un determinado mercado geográfico o de producto.

- **Barreras ambientales.** Todas las intervenciones del hombre en el campo de la energía implican una modificación del ambiente. Los factores ambientales y sociales cobran cada vez

mayor relevancia, en tanto la ejecución de las grandes obras de infraestructura necesarias para la integración energética deben subordinarse a los requerimientos de la sustentabilidad.

- **Barreras técnicas.** Se exteriorizan, entre otras, a través de las diferencias en las prácticas nacionales para la determinación de especificaciones sobre seguridad, pérdidas, niveles de tensión, frecuencia, parámetros de estandarización, discriminación de precios, que afectan o restringen la libre circulación de energía entre países.

- **Barreras económicas.** Implican una ecuación insuficiente entre costos y beneficios del proyecto, que hace inviable su materialización. Por ejemplo, los costos de los proyectos con gas natural están asociados principalmente al tamaño y a las distancias de los mercados a abastecer y a la tecnología de comercialización. Tanto para determinar la factibilidad económica como la tecnología de transporte a utilizar, es necesario considerar volúmenes y distancias.

- **Barreras comerciales.** Están dadas por aquellas situaciones y disposiciones que obstaculizan o restringen el intercambio de productos o servicios energéticos en un mercado determinado. La gran mayoría de las barreras comerciales depende de las políticas fiscales y de comercio exterior de los países.

- **Barreras financieras.** Se refieren a las dificultades para la obtención de financiamiento para los proyectos de integración energética o a los inconvenientes derivados de la falta de inclusión en los presupuestos nacionales de fondos destinados a los proyectos de infraestructura.

Las barreras identificadas presentan una **jerarquización**. Para todas las subregiones de América Latina se considera que el primer lugar -en términos de magnitud del obstáculo- corresponde a las **barreras políticas**. La experiencia indica que, para que un proyecto se implemente y mantenga un adecuado funcionamiento para beneficio de todos los países involucrados, es necesario que exista una definición política clara y expresa por parte de las máximas autoridades nacionales, plasmado en

lo que se ha dado en llamar un ‘acuerdo estratégico’ entre los Estados. Tal es el caso de los acuerdos de compraventa de gas natural de Bolivia con Brasil y con Argentina, respectivamente. En cambio, los proyectos de integración han fracasado cuando el acuerdo estratégico entre Estados no ha existido y se limitó a una invitación a los inversores privados, con remisión a los marcos normativos internos de cada país.

El segundo tipo de impedimentos, por su relevancia, serían las **barreras regulatorias e institucionales**. Estas barreras constituyen un obstáculo de alta incidencia en los casos en que no existe vocación de adoptar normas supranacionales, como ha sido la tendencia de los países que integran la subregión del MERCOSUR.

Se considera que -superadas las barreras políticas, normativas e institucionales- será posible resolver también las barreras ambientales, técnicas, comerciales y financieras.

El consenso de dos o más países acerca de los beneficios comunes que se derivarían de un proyecto (superación de la barrera política) y la sanción de un marco normativo e institucional adecuado (superación de las barreras regulatorias e institucionales) permitirían allanar el camino para la preservación ambiental, la solución del problema técnico, la obtención del acuerdo comercial, la aprobación de la partida presupuestaria o de la financiación de terceros requerida para la implementación del proyecto. En cambio, las barreras físicas y las barreras económicas difícilmente puedan removerse, aun existiendo una firme decisión política. Por ejemplo, la falta de gas en Argentina, debida -entre otras razones- a una declinación prematura de los yacimientos, o la inviabilidad de un gasoducto que debe atravesar miles de kilómetros -como el proyecto del Gran Gasoducto del Sur entre Venezuela y Argentina-, no serían susceptibles de resolverse mediante decisiones políticas o regulatorias.

HACIA LA SUPERACIÓN DE LAS BARRERAS

La superación de las barreras políticas, regulatorias e institucionales, destacadas como las más relevantes, podría alcanzarse mediante la implementación de **acuerdos estratégicos asu-**

midos por los Estados o por sus empresas nacionales, con vocación de perdurar en el tiempo y con una ajustada ponderación de los beneficios y necesidades de cada Estado, especialmente de aquellos países con menor desarrollo relativo.

Podemos coincidir con Sanahuja (2007) en que la necesidad de reforzar la dimensión política e institucional de la integración no responde únicamente a consideraciones de eficacia. También alude a la legitimidad democrática del proceso. El nuevo regionalismo latinoamericano desborda el ámbito económico. Constituye una respuesta a las dinámicas de la globalización y, en particular, a la necesidad de asegurar la viabilidad de las políticas estatales mediante marcos de cooperación regional más estables y permanentes, por lo que se trata de un proceso de naturaleza esencialmente política. En cierta forma, puede ser concebido como un proceso de “reapropiación” y redefinición de la soberanía a escala regional, a través de la creación de entidades supranacionales basadas en una soberanía compartida o mancomunada. Esas instituciones también deberán tener carácter representativo y legitimidad democrática, lo que alude, entre otras cuestiones, a los parlamentos regionales, y a mecanismos institucionalizados de participación y consulta con la sociedad civil.

Advierte Sanahuja (2010) que la crisis de la integración regional coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y de la integración. Aun teniendo enfoques distintos, estas propuestas se caracterizarían por: (i) la primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial; (ii) el retorno de la ‘agenda de desarrollo’ con políticas que pretenden distanciarse de las políticas centradas en la liberalización comercial; (iii) un mayor papel de los actores estatales frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas de mercado; (iv) un énfasis en la agenda ‘positiva’ de integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes, y una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales con ampliación de los mecanismos de cooperación ‘sur-sur’; (v) una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo de los países; (vi) una mayor preocupación por los ‘cuellos de botella’ y las ca-

rencias de infraestructura regional; (vii) un mayor énfasis en la seguridad energética y en las complementariedades; y (viii) la búsqueda de fórmulas para promover la legitimación social de los procesos de integración.

En la búsqueda de fórmulas eficaces para la integración, no debe perderse de vista que la energía es considerada un **recurso estratégico** y que es un factor clave para la seguridad de un país. Este carácter estratégico explica las dificultades para alcanzar la integración a través de la sola liberalización del comercio o de la construcción de interconexiones. Los Estados aspiran a mantener intacta su soberanía sobre los recursos naturales y esto genera una **tensión permanente entre soberanía y voluntad de integración**.

Según De Espona (2013) la visión clásica de la seguridad energética se ha centrado en la protección física de las infraestructuras y en la garantía de la continuidad del suministro. Destaca el elemento físico y territorial -sobre instalaciones y conexiones- así como las relaciones comerciales y de política económica respecto de los proveedores. Desde una óptica moderna, el enfoque es integrado y multidimensional. Predominan los elementos funcionales sobre el elemento físico-territorial.

La existencia de una tensión entre soberanía e integración energética fue destacada por Ruchansky en su presentación en el Foro de Integración Energética Regional (FIER) realizado en República Dominicana en noviembre de 2013. **Esta tensión estará siempre presente y debe ser administrada mediante decisiones políticas y regulatorias adecuadas.** En este sentido, la región latinoamericana requiere una institucionalidad supranacional mínima y una armonización regulatoria básica.

También desde el punto de vista político, se observa que las relaciones de integración energética entre los países de la región se han materializado hasta el presente con un enfoque predominantemente bilateral. Los problemas que se derivan de los vínculos puramente bilaterales están relacionados con la falta de diversificación de la demanda y de la oferta de los bienes energéticos. Al relacionarse solamente

un país con recursos naturales y otro país con posibilidades de inversión, se presenta una rigidez en los intereses de cada una de las partes.

Por el contrario, un esquema de **integración energética multilateral** permitiría alcanzar los objetivos de diversificación de oferta y demanda, seguridad de abastecimiento y mayor equidad en el aprovechamiento de los recursos. Los esquemas multilaterales permiten una mayor complementariedad productiva y comercial entre países con dotaciones de factores disímiles, otorgando mejores posibilidades de acortar las diferencias de desarrollo relativo existentes (Bertero 2012). Desde el punto de vista regulatorio, para avanzar hacia la multilateralidad se requiere la adopción de una normativa común sobre tránsito de energía. Sin este acuerdo, la integración energética de cada país queda limitada a la vinculación con sus países limítrofes.

Lo que se pone de resalto (Cherp and Jewell 2011) es la sensibilidad que representa el sector energético desde el punto de vista de las políticas públicas. Esta característica explica en gran parte la dificultad de los países para ceder soberanía en pos de la integración. Al mismo tiempo, es la seguridad energética la que mantiene vigente el objetivo de garantizar y optimizar los suministros, en forma coordinada con los países vecinos y los no tan vecinos. Por eso, no deben desalentarnos las demoras en el proceso de integración: las marchas y contramarchas dependen en gran medida de este factor sensible con papel estratégico que es la energía.

Finalmente, **las Universidades pueden cumplir un rol significativo** en la remoción de la mayoría de las barreras identificadas. Ya existen experiencias de trabajo conjunto muy productivas entre instituciones académicas latinoamericanas, que son en sí mismas un ejemplo de integración. Los investigadores universitarios pueden descubrir y proponer soluciones técnicas y normativas originales, ayudando a reducir la desconfianza que generan los intereses no académicos. La cooperación entre nuestras Universidades podría acelerar el proceso inevitable de la integración energética, social y cultural.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Bertero, Raúl (2007), Integración Regional Gasífera - Ciento ochenta años de proyectos de integración, Revista Petrotecnia, junio 2007, págs. 54-60.
- Bertero, Raúl (2012), Apuntes de la cátedra “Integración Energética” dictada en la Maestría Interdisciplinaria en Energía de la Universidad de Buenos Aires, octubre 2012.
- Bodemer, Klaus (2010), Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?, trabajo que integra la publicación “Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur”, Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja editores, Fundación CIDOB, Barcelona 2010.
- Cherp and Jewell (2011), The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration, Elsevier, “Current Opinion in Environmental Sustainability”, agosto 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2010), El desarrollo y la provisión de servicios de infraestructura: la experiencia de la energía eléctrica en Uruguay en el período 1990-2009, estudio preparado por Beno Ruchansky e Hilda Dubrovsky, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, enero 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2013), Integración Eléctrica en América Latina: antecedentes, realidades y caminos por recorrer, estudio coordinado por Beno Ruchansky, febrero 2013.
- De Espona, Rafael J. (2013), El moderno concepto integrado de seguridad energética, Instituto Español de Estudios Energéticos, abril 2013.
- Organización Latinoamericana de Energía – OLADE (2012), Estudio para la identificación de alternativas de solución para las barreras a la integración energética en América Latina y el Caribe, realizado con participación del CEARE de la Universidad de Buenos Aires y otros consultores independientes.
- Sanahuja, José Antonio (2010), La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, Fundación CIDOF - Cienfuegos y Sanahuja editores, Barcelona, 2010.
- Sanahuja, José Antonio (2010), La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, Fundación CIDOF - Cienfuegos y Sanahuja editores, Barcelona, 2010.



Eficiencia energética y energías limpias

Roberto Hinestrosa Rey

Los sistemas de integración continental y regional son de trascendental importancia en la formulación de políticas de carácter comunitario que finalmente se reflejan en el ámbito nacional de los Estados, representan un punto de apoyo y de referencia, donde el conocimiento tiende a ser compartido, donde unos países siguen las políticas de otros, un foro donde se coopera y, en un mismo momento, hay mucho que aprender y mucho que enseñar.

Uno de los temas de trascendental importancia es la Política Energética, en este sentido los interrogantes a resolver son ¿Qué vamos a hacer en materia de energía? ¿Qué temas deben ser discutidos alrededor de la Política energética regional?

Pues bien, uno de los desafíos a enfrentar en el Siglo XXI es la “Eficiencia en materia Energética”, en cuanto a producción, transporte y consumo se refiere.

Es claro que una política juiciosa de Eficiencia Energética equivaldría a si la ciencia encontrara una fuente de energía capaz de satisfacer entre el 15 y 20 % de la demanda global de energía, a un costo prácticamente nulo y sin ningún impacto negativo sobre el ambiente.

La eficiencia energética se convertiría en un eje de transformación productiva para el desarrollo sostenible, en donde se deben tener en cuenta la participación de todos los actores, es decir los gobiernos, el sector financiero, la industria, el desarrollo de innovación tecnológica y finalmente pero no menos importante los usuarios de la energía.

Es necesaria una sensibilización alrededor de los temas energéticos que haga referencia a la utilización de Energías Limpias, estableciéndolas de forma imperativa como medida de mitigación frente a las consecuencias del Cambio Climático; y al cumplimiento de los compromisos en materia de reducción de las Emisión de Gases de Efecto Invernadero -GEI- de los países desarrollados como condición de supervivencia para Colombia y la región.

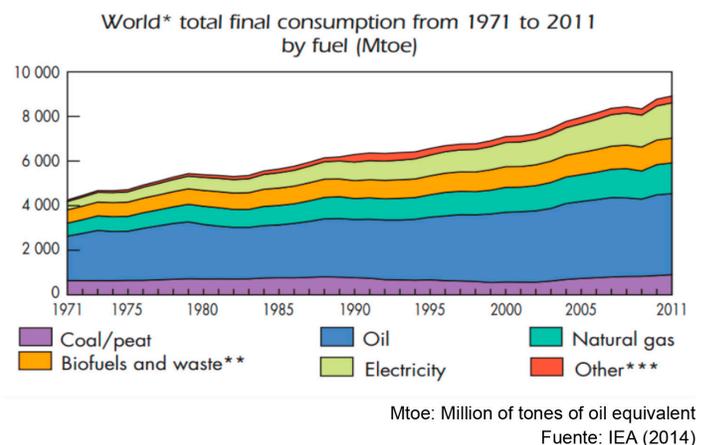
Colombia por su grado de vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática, es un país que tiene una gran proyección en el desarrollo de políticas y programas que sean factibles en su implementación, en lo que se refiere al desarrollo de nuevas tecnologías y especialmente lo que es una Cultura de Comportamiento Ciudadano de consumo y ahorro de energía.

EL DESAFIO ENERGÉTICO

En la siguiente imagen se grafica el consumo de energía global y muestra que se ha duplicado durante los últimos 30 años, además se muestra que la generación de energía depende de fuentes altamente contaminantes.

El centro de gravedad de la demanda está en las economías emergentes (China, India y el Medio Oriente), las cuales incrementarán en 1/3 el uso de la energía para 2020 (Schneider Electric, 2014).

El desequilibrio entre recursos y demanda incrementará los precios según la indica la International Energy Agency -IEA- (2014)

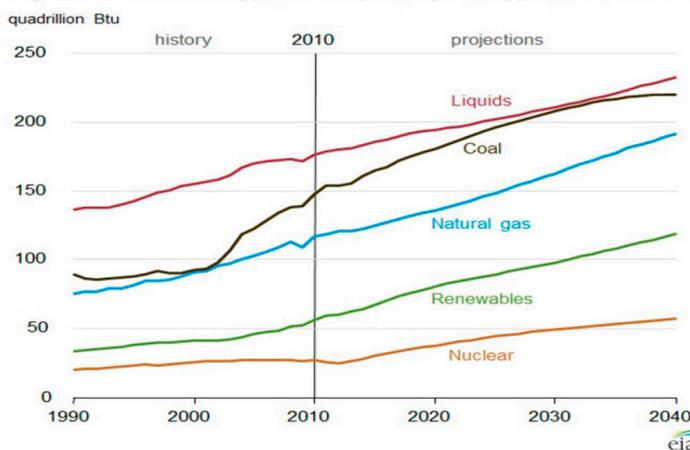


Esta segunda imagen muestra el consumo de combustible según su tipo. Y concluye que los combustibles fósiles continuarán sufriendo mucha de la energía utilizada en el mundo.

Aunque los combustibles líquidos (mayormente basados en petróleo) permanecen como la más grande fuente de energía, su participación en el mercado energético caería hasta un 34% en 2010 y a un 28% en 2040, lo que mantendría al alza el precio mundial.

Las fuentes de mayor crecimiento son las renovables y la nuclear. En el caso de referencia, la participación de las energías renovables crece del 11% en 2010 a 15% en 2040, y la participación de la energía nuclear crece de 5% a 7% según la International Energy Agency (IEA, 2014).

Figure 2. World energy consumption by fuel type, 1990-2040

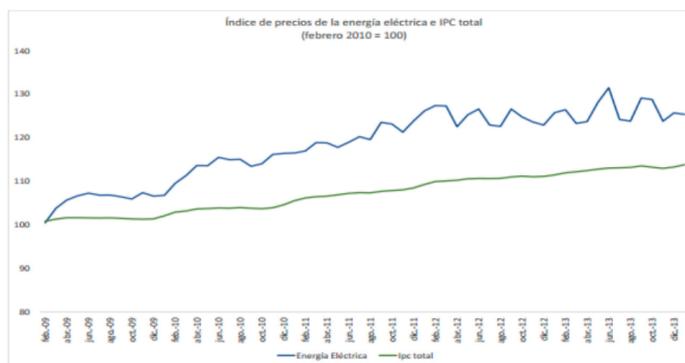


Fuente: U.S. EIA (2014)

En el caso colombiano los precios de la energía eléctrica han crecido por encima del nivel de los precios del resto de la economía.

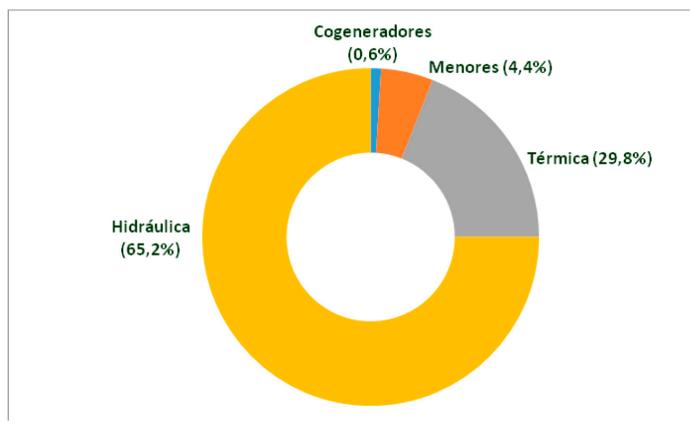
En el siguiente gráfico se toma febrero de 2009 como periodo base para hacer una comparación del crecimiento de los índices de precios al consumidor (IPC) con el alza de los precios de energía eléctrica. (UPME, 2014).

En este sentido la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME- adscrita al ministerio de Minas y Energía hace una muestra histórica en la que verifica la incidencia del incremento del costo de energía en el índice de precios del consumidor -IPC- total.



Fuente: UPME (2014)

La siguiente gráfica muestra cuál es la matriz energética de Colombia en el año 2014, y responde a la generación y consumo de energías limpias. Podemos decir que no tenemos una generación y consumo de energías limpias, si tenemos en cuenta los costos ambientales derivados de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero -GEI-, tanto como de las centrales hidroeléctricas y de las térmicas.



Fuente: XM febrero 2014 – Gráfica FIGRI

Adicionalmente, el costo social de la construcción de las plantas generadoras sin observar estándares internacionales de sostenibilidad, conservación, restauración ecológica, desplazamiento de comunidades humanas, animales y vegetales, no está incorporado.

Bajo este supuesto, podríamos estar desaprovechando la oportunidad de incorporar las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable -FNCER- como alternativa para el sector interconectado y aprovechar recursos como la biomasa y el biogás en las grandes ciudades.

ENFRENTANDO EL DILEMA ENERGÉTICO

Para enfrentar el dilema energético es necesario partir de la premisa “el mundo necesita hacer más, con menos”; en este sentido la eficiencia energética es la salida para el dilema.

No debemos esperar por nuevas tecnologías para hacer limpia la generación y suplir la demanda creciente; y no necesitamos hacerlo porque las soluciones de eficiencia energética están disponibles y funcionan. Permiten a los usuarios alcanzar los niveles requeridos de productividad y confort a costos menores, impactando positivamente en el nivel de desarrollo de las comunidades con menos presión sobre la infraestructura y recursos.

Colombia parece tener listo un marco regulatorio para implementar la Eficiencia Energética y la utilización de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable -FNCER-. Hago esta referencia porque si en algo se ha trabajado es en el desarrollo de un marco normativo que promueva el sector energético.

Nosotros somos un país experto en generación de leyes y reglamentaciones, en mi perspectiva reglamentos como la Ley 697 de 2001 mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía y se promueve la utilización de energías alternativas; el Decreto 3683 de 2003 que creó la Comisión Intersectorial para el Uso Racional y Eficiente de la Energía y Fuentes No Convencionales de Energía (CIU-

RE); el Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes No Convencionales (PROURE); las Resoluciones Unidad de Planeación Minero Energética -UPME- 563 y 778 de 2012 que otorga incentivos por beneficios ambientales; la Ley 1715 de 2014 Eficiencia energética y -FNCER- en el Sistema Interconectado Nacional, son una excelente muestra de las posibilidades normativas del sector.

Es decir hay una historia regulatoria que si miramos desde la primera reglamentación del año 2001 hasta el año 2015 se conforman 14 años de trabajo en el tema del uso eficiente de la energía.

Este trabajo normativo se ve reflejado en la vinculación del sector empresarial, logrando que 410 empresas sean firmantes o adherentes del Pacto Global. Que es en realidad iniciativa de Kofi Annan para el desarrollo en Medición de La Pobreza, y constituye una negativa a las malas prácticas en producción energética.

Inicialmente en Colombia se apoyó a aquellas empresas vinculadas con el sector de la energía, liderado por el grupo de energía de Bogotá, y posteriormente se creó el premio DATEXCO, que es la agremiación de las empresas de energía en Colombia.

Fue allí donde se inició el Pacto Global y yo en nombre de la Universidad Externado de Colombia, fungiendo como Decano de la facultad de Finanzas, Gobierno Y Relaciones Internacionales Y Miembro del Consejo Directivo, tengo el gusto y con orgullo puedo decir que la universidad se adhirió al pacto global como la primera universidad de Colombia.

Además estas iniciativas permitieron que 37 grandes empresas se comprometieran con la Eco-eficiencia con World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), y que 30 empresas más sean potenciales signatarias en memorando de entendimiento Gobierno-ANDI.

Se logró un fondo que cuenta con más de USD260MM disponible para programas de eficiencia energética para los próximos 10 años.

En el tema académico y de educación se capacitaron más de 400 profesionales en sensibilización en materia de Eficiencia energética y Fuentes No Convencionales de Energía Renovable -FNCER-.

También se consolidaron alrededor de 40 empresas nacionales de servicios energéticos con vocación de Energy Service Companies -ESCO-.

Esto evidencia una sólida formación del conocimiento en gestión de energía, normas técnicas e ingeniería en academias del país.

¿Es la eficiencia energética una prioridad del Estado?

Para absolver este interrogante apenas vale revisar los decretos reglamentarios de la Ley 1715 de 2014, que se están preparando en este orden (UPME, SGI&C-FNCER) y en los que nombraría siete aspectos que son objeto actual de estudio.

1. Excedentes de autogeneración y cogeneración
2. Respuesta de la demanda
3. Abastecimiento de las Zonas No Interconectadas
4. Incentivos a las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable -FNCER-
5. Generación distribuida
6. Eficiencia Energética
7. FENOGE

Estos aspectos y la pobre regulación sobre ellos, hacen que nuestros países requieran promover en el corto plazo la conservación de la energía y la eficiencia energética a partir del ejemplo del Estado, para enfrentar los altos costos del Fenómeno del Niño y la crisis del agua consecuencia del cambio climático.

Se prevé una manifestación del Cambio Climático, no solo en Colombia sino para los países de la región y muchos países del mundo que es la crisis del agua.

En este sentido hay que buscar soluciones para establecer cuál será la estrategia para atender de manera eficiente las crisis venideras, y expongo esto porque por ejemplo en Colombia tenemos agua en 'aquella' zona montañosa, lugar donde la preservación de fuentes hídricas es la norma, pero también existen zonas que son desérticas, hay unas zonas, por decir alguna, la costa caribe en donde adolecen de fuentes hídricas. En estos casos las políticas deberán responder a los requerimientos de transporte del líquido hacia las zonas en donde no hay fuentes hídricas.

¿Por qué no hay un boom de proyectos de EE y FNCER?

El tema de la inversión y de los modelos financieros en materia ambiental tiene un problema bastante grande se presenta en las instituciones bancarias y financieras que no tienen una cultura del ahorro, ni una política de riesgo, que resuelva el financiamiento de la energías renovables y la eficiencia energética.

Es necesario promover centros de estudio y fomento de uso Energía Renovables y de Eficiencia Energética, que reflejen la intención de transformar el sentido de la inversión ambiental, ampliando el espectro más allá de ser solo gasto con retorno en good will y del cumplimiento regulatorio.

La transformación es fundamental y los modelos financieros deben corresponder efectivamente a una política nacional y regional.

Los empresarios no pueden perder de vista su principal responsabilidad que es la sostenibilidad económica de su actividad, en este sentido es necesaria la generación de valor compartido con los proveedores, las comunidades y el entorno, especialmente en la búsqueda de la eficiencia energética, basada en la motivación enfocada en la responsabilidad marginal que puede propiciar el green washing.

Por tanto la búsqueda de la Eficiencia Energética depende del compromiso gerencial basado en el incremento de la productividad y la rentabilidad.

Es necesario abordar la EE y las FNCER desde la perspectiva financiera del empresario, sus riesgos y sus temores.

¿Por qué la Academia en la eficiencia Energética?

• Responsabilidad social empresarial y valor compartido

En primer lugar y fundamentalmente con un enfoque investigativo, la academia hace un gran aporte en los desarrollos de las finanzas y estructuración de políticas públicas sobre Medio ambiente y competitividad internacional con base en la sostenibilidad y apropiación de buenas prácticas internacionales.

Se hace cargo del desarrollo conocimientos y ofrece asesorías en Finanzas, políticas públicas, competitividad internacional donde se articulan esfuerzos empresa, sector privado y academia.

• Responsabilidad Medio Ambiental

La academia es el principal precursor de políticas ambientales desde lo legal y en el desarrollo científico.

La innovación en productos sostenibles o producidos con criterio ambiental surge de la investigación científica de las grandes universidades.

Y con el ahorro de la transformación se puede hacer un gran logro que sería permitir el acceso de un 20 % o 25% más de la energía en el mundo y en el mundo que nos espera en un futuro.

• Comunidad universitaria en los niveles decisores

Dentro de los procesos académicos formales o no formales deben surgir gerentes, directores, directores de

operación con capacidad de invertir y desarrollar proyectos con alto grado de conveniencia para las finanzas y gobierno corporativo.

También deben surgir funcionarios públicos, ministros congresistas, administradores comprometidos y obligados por la ley con los temas de Eficiencia Energética y Estimulando el interés sobre la generación de conocimiento interdisciplinario.

Para terminar me gustaría puntualizar un par de reflexiones muy sencillas en primer lugar hacer un llamado a los gobiernos de los países miembros de la comunidad andina para trabajar en el desarrollo de una regulación suficiente que permita garantizar una cobertura universal de la prestación del servicio de energía.

En segundo lugar hacer esfuerzos para abordar el tema de planeación en materia energética, fundamentalmente tener en cuenta a eficiencia energética y energías renovables en la formulación de los planes de ordenamiento territorial POT y lo planes de desarrollo.

De esta forma hacer uso de la estructura pública para encontrar nuevas herramienta que sean idóneas para que los territorios emprendan el reto de transformación energética, como lo son la adopción de políticas de mitigación y adaptación al impacto del calentamiento global.

También es importante desarrollar y plantear el tema de las ciudades inteligentes, que son en efecto una solución en materia de energía renovables y donde aspectos claves como la movilidad dentro de las ciudades, la clase de movilidad, la estricta observancia de las políticas de mitigación en los sistemas de transporte, igualmente en los sistema de consumo de la energía, como herramienta que promueve la eficiencia energética.

Referencias Bibliográficas:

- UPME 2014 Proyección de Demanda de Energía Eléctrica en Colombia Revisión Marzo de 2014 http://www.siel.gov.co/siel/documentos/documentacion/Demanda/proyeccion_demanda_ee_Mar_2014.pdf
- Graph showing world-marketed energy use by fuel type from 1990 to 2040. See Credit: International Energy Outlook 2013. U.S. Energy Information Administration. <https://www.e-education.psu.edu/eme444/node/393>
- For a full discussion of the High and Low Oil and Gas Resource cases, see “IF2. U.S. tight oil production: Alternative supply projections and an overview of EIA’s analysis of well-level data aggregated to the county level” in EIA’s Annual Energy Outlook 2014, DOE/EIA-0383(2014) (Washington, DC, April 2014). <http://www.eia.gov/forecasts/AEO/pdf/0383%282014%29.pdf>
- Financial and sustainable development, Annual Report, Schneider Electric, 2014: consultado en <http://www2.schneider-electric.com/documents/presentation/en/local/2015/03/schneider-electric-annual-report-2014.pdf>



Barreras políticas, financieras y regulatorias que afectan la integración energética

Úrsula Sola

Según el Banco Interamericano de Desarrollo la integración de los mercados de la energía en América Latina ha sido discutida por más de tres décadas. Desde los años 60's y 70's, se vienen creando asociaciones regionales que involucran los diferentes actores del mercado energético, tales como ARPEL (Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en América Latina y el Caribe), CIER (Comisión de Integración Eléctrica Regional) y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía).

En esa época y con participación de algunas de estas asociaciones se hicieron grandes proyectos hidroeléctricos binacionales, que hoy son ejemplo de admiración, como El Salto Grande (Argentina-Uruguay), ITAIPÚ (Brasil-Paraguay) Y YECRETÁ (Argentina-Paraguay), queda demostrado el ánimo integrativo con la participación de países que hoy son miembros de MERCOSUR.

Posteriormente en los años 80's sobresale el Programa de Cooperación energética que involucró a 11 países de Centroamérica y el Caribe (Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), este programa es conocido como el Acuerdo de San José, acuerdo mediante el cual Venezuela y México suministraron conjuntamente más 160 mil barriles diarios de petróleo (Crudo y Refinado), con fines energéticos.

Los años 90's se caracterizaron por ser el inicio de una serie de Reformas Económicas que tuvieron especial impacto en el mercado Energético, estas reformas reflejaban el contenido del Consenso de Washington y la Iniciativa de las Américas (1989 y 1990), que se refería principalmente a la liberación de los mercados a la adopción de una disciplina Fiscal y la desregularización estatal.

En esta década también se implementó la política energética de Estados Unidos en la Iniciativa Energética Hemisférica que se planteó en la Primera (I) Cumbre Presidencial de las Américas (Miami, 1994).

Estas medidas se incluyeron posteriormente en los Capítulos de inversiones y servicios del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Export-Import Bank of the United States -EXIM-BANK- se crearon oportunidades de negocios para los actores privados en la construcción de infraestructura para las interconexiones energéticas, haciendo mayor énfasis en la explotación que en la exploración.

De la liberación total a un nuevo papel del Estado

Solamente hasta los años 90's empezamos a hablar de la financiación de los grandes proyectos en materia energética que impulsarían el sector. Perdieron vigencia las políticas energéticas liberalizadoras cuyo argumento principal era la privatización de las empresas y el acatamiento de la apertura comercial y la desregularización. Pues se sufrían serios inconvenientes a la hora garantizar la disponibilidad energética.

En este sentido lo que se configuró fue una nueva participación del Estado en las actividades del sector energético, y se dio relevancia meridiana al Planeamiento Estatal como un instrumento indicador indispensable en la canalización y coordinación de las inversiones de los agentes privados y públicos.

Por ejemplo en Colombia se creó la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME- adscrita al Ministerio de Minas Y Energía, que es la que tiene la potestad de establecer los parámetros de conducta sobre la estructuración y sostenimiento del sector energético, a través de la coordinación entre las corporaciones involucradas, tanto públicas como privadas, que participan del mercado energético nacional y regional.

Tomaron especial importancia la Preservación de los Recursos No Renovables y autonomía de los Estados para regular su explotación lo que condujo a una estricta revisión de los contratos y concesiones en estas áreas (Argentina, Bolivia y Perú).

Posteriormente se llevó a cabo la I Cumbre Energética Presidencial Sudamericana (2007, abril) creación del Consejo Energético. En el marco de la nueva tendencia intervencionista, E.E.U.U. se dedicó a establecer y mantener el liderazgo energético a escala mundial, entendiendo que factor energético como un **indicador** sobresaliente de desarrollo.

Dando un impulso a las Energías Renovables y a las tecnologías limpias se conoció la “Obama-nomics”:

“La nación que lidere al mundo en la creación de nuevas fuentes de energía será la nación que lidere a la economía global del siglo XXI... Estados Unidos puede y debe ser esa nación... aunque no será fácil” (Obama). Para contextualizar aclaro que los E.E.U.U. conforma el 5% de la población mundial, pero es responsable de cerca del 25% de la demanda total del petróleo; produce menos del 3% anual de la electricidad a través de fuentes renovables, por debajo del 20% que produce Dinamarca en energía eólica y menos de lo que producen Alemania y Japón en energía solar.

En síntesis aquel que produzca energía y la venda será quien tenga el “sartén por el mango” en los tiempos venideros.

Esto quiere decir que debemos dejar de lado la dependencia que tenemos de la energía y para nuestros países especialmente. Sin embargo la recesión de la economía internacional iniciada en E.E.U.U., podría desincentivar las inversiones para el desarrollo de tecnologías limpias y renovables.

LOS RETOS ACTUALES

Es importante mirar que el tema de la INTEGRACIÓN no es solamente un tema regulatorio y de inversiones, sino un tema de PLANIFICACIÓN. Se necesita Planificación que permita revisiones periódicas, con la intención de satisfacer la demanda mundial de energía, máxime cuando esta tiene un crecimiento exponencial. Entonces la propuesta es establecer mecanismos de monitoreo y control efectivo, principalmente sobre los resultados de las políticas energéticas.

Es la única forma de “Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental” V Cumbre de las Américas: (Puerto España, Trinidad y Tobago, abril de 2009) Sabemos que la eficiencia energética es una de las mayores fuentes de generación de energía, en la medida que no existe gasto, es una forma de decir “estoy generando”.

En este sentido, recalco que América Latina tiene muchas posibilidades para hacer un clúster energético, por la diversidad de fuentes que posee, especialmente Fuentes No Convencionales de Energía -FNCE- tales como la energía geotérmica siendo la más económica del mundo, la hidroeléctrica, energías mare-motrices, entre otras. Esta diversidad brinda muchas posibilidades de desarrollo para los países andinos.

Por ejemplo Colombia lidera en el ranking de sostenibilidad energética a los países de América Latina y el Caribe en seguridad energética, pero el índice refleja su baja calificación en equidad social desde la perspectiva de acceso a la energía y pobreza energética (ANDESCO, 2014).

Abastecer y generar energía representa un reto para la regulación pensada como eje fundamental de la integración económica para la Región Andina.

A manera de ilustración es pertinente mostrar los resultados tangibles que arroja la integración, en primer lugar los Mecanismos de cooperación para el suministro del petróleo, el Acuerdo de San José (1980), el Acuerdo Energético de Caracas (2000), el Convenio Especial de Cooperación con Cuba (2000), Petrocaribe (2005), el Fondo ALBA Caribe y el Tratado de Seguridad Energética (2007)

En segundo lugar las Interconexiones eléctricas y gasíferas a nivel bilateral y multilateral, como son las Hidroeléctricas binacionales de Itaipú (entre Paraguay y Brasil) y Yecretá (entre Paraguay y Argentina), que aunque tienen divergencias por excedentes de energía son dignos ejemplos de inte-

gración energética. Los Gasoductos de exportación resaltando los de Gas Natural Licuado (GNL)

Finalmente los Mecanismos de interconexión energética en los organismos de integración, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en el ámbito eléctrico, El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) con el se crearon objetivo de consolidar un mercado eléctrico regional, la Comunidad Andina de Naciones CAN facilitó interconexión Colombia-Ecuador, incluso el Proyecto Mesoamérica denominado, hasta junio de 2008, Plan Puebla Panamá.

La integración energética es posible, necesitamos planificación

Gerardo Honty sostiene que “La integración a la que asistimos es, esencialmente, una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, sin ningún compromiso político y sin aspiraciones de proyectar un desarrollo regional sustentable”.

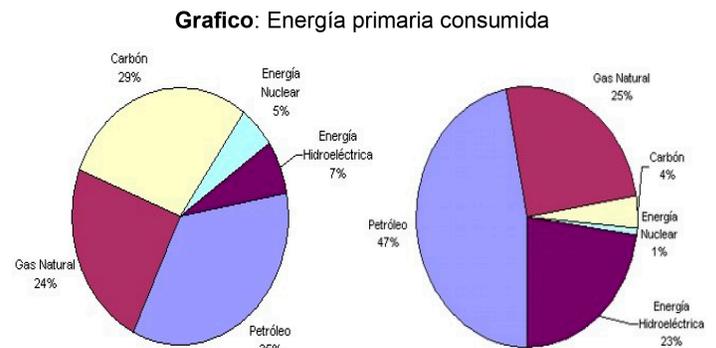
Definir el estado integración energética es difícil cuando es puramente física y referida a la infraestructura para transportar electricidad y gas natural. Adolecemos entonces de una integración energética, nos hace falta compromiso político con aspiraciones regionales de desarrollo sustentable. No existe regulación en aras de permitir venta y compra de energía estandarizada que permita ofrecerla al mercado internacional.

Tampoco se ha contemplado la planificación ni implementación de proyectos energéticos que nos permitan unirnos y nos posicionen como una región productora de energía con amplia capacidad de abastecimiento mundial.

Sin ir muy lejos el acuerdo regional de los países del Cono Sur muestra desde su nombre deja claro que la integración buscada no es de los pueblos sino de los mercados. (CCCE, 2014).

Para ilustrar un poco quisiera exponer cual es el potencial de integración energética de América Latina con la siguiente gráfica.
Potencial de la integración energética

La matriz de consumo energético de América Latina es bastante diferente a la existente en el resto del mundo:



Datos al 2009 del BP Statistical Review of World Energy 2010

El consumo energético de Latinoamérica depende principalmente de los hidrocarburos, con valores superiores al promedio mundial.

La diferencia radica en la utilización del petróleo ya que la participación del gas natural es similar en ambos casos. Debe tenerse en cuenta que esta distribución está fuertemente condicionada por los mayores países de la región y que existen grandes diferencias entre ellos.

Esto es evidente en la utilización del gas natural que en Argentina representa el 53% (sólo superado a nivel mundial por Rusia y algunos miembros de la OPEP) y en Brasil apenas llega al 8%.

Estos aspectos ponen de relieve la necesidad de un tratado energético con reglas claras, como el que está siendo definido en el marco de la UNASUR.

Sin embargo me gustaría explicar cómo se está trabajando para mejorar la integración, encontramos la afortunada existencia de la Comisión de Integración Energética Regional -CIER-.

La comisión busca la Integración regional de mercados, sistemas y empresas; la Calidad y seguridad del suministro eléctrico en la región; el mejoramiento de la eficiencia empresarial y finalmente consolidar los principios del Desarrollo sostenible.

Para lo que se planteó 7 objetivos:

1. Mejorar la eficacia de las empresas del sector eléctrico y de los organismos gubernamentales;
2. Formación profesional a todos los niveles e intercambio entre empresas y organismos;
3. Transferencia de conocimiento, información, experiencias y documentación en campos técnicos, económicos y legales;
4. Desarrollo de proyectos con un enfoque regional, considerando la viabilidad de interconexiones eléctricas internacionales;
5. Racionalizar el uso de energía eléctrica con el objetivo entre otros de optimizar el equipamiento y la operación de las empresas;
6. Promoción de utilización regional de la energía eléctrica con especial énfasis en los problemas ambientales;
7. Aprovechar oportunidades de financiamiento.

Ahora bien si actualmente existe un acercamiento entre los ministerios de minas y energía de los países, entre el sector eléctrico y el sector ambiental, realmente nos quedan muchos retos por afrontar.

Por ejemplo en Colombia tiene algunas hidroeléctricas y algunos proyectos de ampliación de las redes de energía PARADOS por las comunidades. Porque por un lado no hay educación de las comunidades ni socialización de los problemas y por otro no hay una divulgación de los impactos reales que se generan con los proyectos de energía.

Las empresas de energía de Colombia y en general de la CAN, cuentan con la asistencia del capital privado de diferentes inversionistas, pero realmente son y se comportan como empresas estatales, que se financian con la inclusión en los planes de desarrollo. Lo anterior las deja por fuera de lo que se considera un mercado eficiente de la energía, en este sentido hay que fortalecer el control y la regulación de la utilización de estos recursos.

Se requiere la formación profesional en materia de nuevas fuentes de energía, y elevar el nivel de intercambio de conocimiento entre las empresas y organismos que hacen parte del sector energético, promoviendo la transferencia de conocimientos.

También es importante llevar a cabo proyectos con enfoque regional, que busquen racionalizar el uso de la energía por medio del fomento de la Cultura del ahorro de energía. Nuevamente la mejor fuente de energía es no gastarla.

El papel de las Bancas de Desarrollo

La Banca de Desarrollo -FINDETER- para Colombia, el Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional -CIF-, la misma Corporación Andina de Fomento, instituciones que están involucradas en la agenda internacional, en los temas referidos al acceso de Agua, Alimentos y Energía tienen la intención de atacar fallas del mercado, y reducir su impacto cuando el sector privado se abstiene de invertir por falta de regulación.

Entonces en el caso de FINDETER apoyamos en la Estructuración de proyectos; Project finance; Concertación territorial y regional; Formación de capacidades locales; Solución de fallas de mercado; Apoyo a la regulación para la cooperación.

Por ejemplo en la estructuración de proyectos contamos con un fondo de pre-inversión con dos cuentas, una con recursos no reembolsables y la otra con recursos reembolsables, con este Fondo apoyamos a los gobiernos locales de Colombia la construcción de la hidroeléctrica de Santander.

En el denominado Project-finance nos hemos concentrado especialmente en proyectos energéticos sostenibles, muestra de ello es la implementación de parte del alumbrado público inteligente a nivel nacional, dimos nuestro apoyo al mayor relleno sanitario de Bogotá D.C., doña Juana para desarrollar el aprovechamiento de residuos sólidos en materia energética. (Recuperación energética de la BIOMASA)

En materia regulatoria apoyamos participación en el clúster energético de Bogotá Región (CCB), hacemos parte de la Cámara Colombiana de la Energía (CCE), Participamos en la expedición de los Decretos Reglamentarios de la Ley 1715 de 2014 de promoción de energía renovable, también brindamos apoyo a entidades de cooperación (KfW, BID, BM) para la atracción de inversión extranjera en eficiencia energética y energías limpias.

Como entidad financiera contamos con tres líneas especiales de crédito

Como banco una línea comercial que solo compite cuando existe carencia de recursos en el mercado.

Línea especial que va directamente a cargo de nuestro PIB, sustraemos recursos de la utilidades para someterlos a líneas especiales de crédito, única y exclusivamente para financiar la necesidades en materia de eficiencia energética.

Contamos con un sistema de Compensación de tasas, con recursos del gobierno nacional solo para los sectores de la economía que requieren mayor inversión. (Infraestructura, rehabilitación, mantenimiento, ampliación, interventoría, equipos, bienes, de los sectores transporte, educación, salud, desarrollo urbano, construcción de vivienda desarrollo sostenible energía, TIC)

Para terminar quisiera menciona algunas barreras que FINDETER se ha propuesto superar:

- Ausencia de un acuerdo general de precios de intercambio energético entre los países de la región
- Falta de educación en el uso de los recursos energéticos y ambientales de los pueblos
- Bajo nivel de compromiso de los gobiernos con la eficiencia energética de las edificaciones públicas.
- Bajo compromiso de los gobiernos con la transformación de la matriz energética en una matriz más limpia.
- Integración basada en la planificación de la sostenibilidad de las soluciones energéticas y no únicamente en la apertura de los mercados y la posibilidad técnica de las interconexiones de electricidad y gas.

En síntesis, no estamos definiendo la importancia que tiene la energía para el desarrollo de nuestros ciudadanos.

Se requiere una regulación sobre señales horarias para definir los picos y regular los precios de la energía desde la perspectiva diferencial del consumo, comercial industrial habitacional, incentivar el uso racional de la energía para regular en cierta medida la demanda del mercado.

Es un tema que me apasiona, la integración energética regional, sería maravilloso si lográramos planificar hacia futuro, como atender entre nosotros entre todos las demandas que vienen hacia adelante en energía, no solo para nuestros territorios si no en tema global internacional.

Referencias Bibliográficas:

- Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (2011, Abril), “Integración Energética y Recursos Naturales en América Latina” [en línea] disponible en http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/212/integracion_energetica_y_recursos_naturales_en_america_latina.html recuperado el 22 de mayo, ISSN 1851-3263.
- Comisión de Integración Energética Regional CIER (2015), “Diagnóstico de la situación de la eficiencia energética (eléctrica) en la región Sudamericana” Proyecto CIER 16, [en línea] disponible en: http://www.cepal.org/drni/noticias/noticias/8/37118/Plinio_da_Fonseca.pdf recuperado el 22 de mayo.
- Mansilla, Diego. “Integración Energética y Recursos Naturales en América Latina”. La revista del CCC [en línea]. Enero / Abril 2011, n° 11. [citado 2015-05-22] disponible en <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/212/> ISSN 1851-3263
- Ruiz Caro, Ariela (2015), “La cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe”, [en línea] disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05564.pdf> recuperado el 25 de mayo de 2015





PARLAMENTO
ANDINO

olade