



BASES CONCEPTUALES PARA EL MARCO REGULATORIO DE DESARROLLO ENERGÉTICO SOSTENIBLE



PARLAMENTO
ANDINO

olade

Memorias del Seminario
Internacional de
Derecho Energético
Bogotá, Colombia 2015

**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



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.