



# **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](http://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



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

Griselda Lambertini<sup>8</sup>

### 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-

---

<sup>8</sup> 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 “re-apropiación” 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 la 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.