LA REGULACIÓN DEL TRÁNSITO COMO CONDICIÓN PARA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA MULTILATERAL

APLICACIÓN AL MERCOSUR AMPLIADO

MAESTRÍA INTERDISCIPLINARIA EN ENERGÍA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA ENERGÉTICA

Tesista: Abog. GRISELDA LAMBERTINI

Director de Tesis: Dr. Ing. RAUL D. BERTERO

Diciembre 2013

TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN4
	1.1 DEFINICIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN
	1.2 CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN4
	1.2.1 CONTEXTO GEOPOLÍTICO: EL MERCOSUR AMPLIADO4
	1.2.2 LA PREVALENCIA DEL ENFOQUE BILATERAL EN LAS RELACIONES DE
	INTEGRACIÓN8
	1.2.3 LA MULTILATERALIDAD COMO VÍA PARA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA 9
	1.3 RELEVANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN Y APORTE PROYECTADO9
2.	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA11
	2.1 OBJETIVOS
	2.2 METODOLOGÍA11
3.	DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN
	A – DEFINICIÓN DEL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL
	A.1 – DEFINICIONES CONCEPTUALES
	A.2 – ENFOQUES DE LA INTEGRACIÓN
	A.3 – BILATERALISMO Y MULTILATERALISMO
	A.4 – EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN EL MERCOSUR
	AMPLIADO
	A.5 – DIAGNÓSTICO Y JUSTIFICACIÓN52
	B – EL TRÁNSITO DE ENERGÍA EN LA AGENDA DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR
	AMPLIADO: RECONSTRUCCIÓN DEL DEBATE
	B.1 – LA PROPUESTA DEBATIDA55
	B.2 – LAS POSICIONES DE LOS PAÍSES56
	B.2.1 – PAÍSES ALTAMENTE INTERESADOS EN EL TRÁNSITO DE ENERGÍA 57
	PARAGUAY 57
	URUGUAY60
	CHILE
	B.2.2 – PAÍSES NO INTERESADOS EN EL TRÁNSITO DE ENERGÍA
	ARGENTINA
	B.2.3 – PAÍSES RELATIVAMENTE INTERESADOS EN EL TRÁNSITO DE ENERGÍA72
	BOLIVIA
	BRASIL74
	VENEZUELA75
	B.3 – IDENTIFICACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS AL ACUERDO75
	C – ESTUDIO DE ANTECEDENTES SOBRE REGULACIÓN DEL TRÁNSITO
	C 1 – ANTECEDENTES INTERNACIONALES 77

	C.1.1 – LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO: TRÁNSITO DE MERCANCÍA	AS
	Y MEDIOS DE TRANSPORTE (ART. 5 GATT)77	7
	C.1.2 – UNIÓN EUROPEA: TRATADO SOBRE LA CARTA DE LA ENERGÍA (ART. 7	
	ECT)80	0
	C.1.3 – RELACIÓN ENTRE EL ART. V GATT Y EL ART. 7 ECT84	4
	C.1.4 – INFLUENCIA DEL CASO COLOMBIA-PANAMÁ EN EL ALCANCE DEL LIBRI	Е
	TRÁNSITO85	5
	C.1.5 – LA PRÁCTICA DEL TRÁNSITO DE ENERGÍA EN EUROPA: EL CONFLICTO)
	ENTRE RUSIA Y UCRANIA86	6
	C.1.6 – EL MERCADO ELÉCTRICO DE AMÉRICA CENTRAL: LIBRE TRÁNSITO PA	RA
	LA ENERGÍA ELÉCTRICA89	9
	C.1.7 – PROPUESTAS DE REGULACIÓN DEL TRÁNSITO DE ENERGÍA ELÉCTRIC	A:
	EN LOS PAÍSES ANDINOS93	3
	C.2 – ANTECEDENTES REGIONALES	5
	C.2.1 – MERCOSUR	5
	C.2.2 – UNASUR	9
	C.3 – REFLEXIONES ACERCA DE LOS ANTECEDENTES SOBRE REGULACIÓN D	EL
	TRÁNSITO10°	1
	D – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	2
	D.1 – CONCLUSIONES DEL ESTUDIO	2
	D.2 - RECOMENDACIONES	6
	D.3 – REFLEXIÓN FINAL	
4.	FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	
	4.1 FUENTES INFORMATIVAS	5
	4.2 BIBLIOGRAFÍA	6
ANI	EXO I	2
	PRINCIPALES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN	
	ENERGÉTICA EN EL MERCOSUR AMPLIADO	
	ELECTRICIDAD	
	GAS NATURAL	3

1. INTRODUCCIÓN

1.1 DEFINICIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

El objeto de este trabajo es investigar el alcance y las condiciones con que se podría acordar una regulación del tránsito de energía entre los países del MERCOSUR ampliado, a fin de pasar de un esquema de integración energética bilateral a un proceso de integración energética multilateral.

1.2 CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación está centrada en las relaciones entre los países del espacio geopolítico que denominamos "MERCOSUR ampliado". Para la delimitación de este espacio, a continuación se resumen los antecedentes de la constitución del MERCOSUR y se justifica la inclusión de Bolivia y Chile en el análisis (ver 1.2.1).

A su vez, las relaciones entre los países del MERCOSUR ampliado son analizadas desde el punto de vista de la **integración energética**, entendida como un "proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite -bajo un marco normativo común y servicios adecuados- su circulación ágil y eficiente dentro de un determinado espacio de integración" (Rivera Banuet¹, 2006).

Al respecto, se observa que las relaciones de integración energética entre los países del MERCOSUR ampliado se han materializado hasta el presente con un enfoque predominantemente **bilateral** (ver 1.2.2). Para avanzar hacia un esquema de integración energética **multilateral**, resulta necesario alcanzar un acuerdo sobre el tránsito de energía (ver 1.2.3).

1.2.1 Contexto geopolítico: el MERCOSUR ampliado

Los procesos de integración energética en los países de América Latina se inscriben dentro de los procesos más amplios de integración económica, propuestos desde **1960** con la creación de la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**. La ALALC se creó con el auspicio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)², cuando Argentina,

¹ El mexicano José Rivera Banuet, economista graduado con Mención Especial del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ocupó distintos cargos como consejero económico del gobierno de México y de organismos internacionales. Entre 2005 y 2008 se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo del Espacio de Libre Comercio de la ALADI.

² La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue creada en 1948 como un órgano dependiente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América

Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960. Posteriormente adhirieron Colombia y Ecuador (1961), Venezuela (1966) y Bolivia (1967). El objetivo era conformar una zona de libre comercio para luego alcanzar un mercado común.³ Se entendía que la liberalización del comercio permitiría un significativo aumento de las transacciones, lo cual contribuiría al desarrollo de las economías y facilitaría la formación de un mercado común en un plazo de doce años.

Los primeros años de la ALALC fueron promisorios en cuanto al aumento del intercambio comercial. Sin embargo, cuando la concesión de preferencias arancelarias agotó la gama de productos en los que no existía producción doméstica relevante, comenzaron las resistencias y las negociaciones se paralizaron. En la mayoría de los países se generaron políticas proteccionistas. Hacia fines de la década del '70, la búsqueda de soluciones individuales de cada país y el peso desfavorable de una política exterior basada en la hipótesis de conflicto regional terminaron por afectar negativamente cualquier intento de revitalizar la ALALC (Ghiggino⁴, 2011).

A partir de la firma de un nuevo Tratado de Montevideo, el 12 de agosto de **1980** la ALALC fue sustituida por la **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**. La ALADI está integrada actualmente por 13 países miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. ⁵ En el marco de ALADI

Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Desde 1984, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y tiene su sede en Santiago de Chile y dos sedes subregionales: una para América Central, ubicada en México D.F. y otra para el Caribe, en Puerto España. Tiene 44 países miembros y 8 países asociados, incluyendo a todos los países de América Latina y Caribe, y a otros países vinculados a la región. La misión de la CEPAL incluye la realización de estudios, investigaciones y otras actividades de apoyo para la promoción del desarrollo económico y social mediante la cooperación y la integración a nivel regional y subregional. La CEPAL ha sido reconocida como "impulsora del desarrollismo y la integración en la región" (Ghiggino, 2011).

³ Las formas de asociación regional pueden clasificarse según el alcance de la integración que se busca lograr. De menor a mayor grado de integración económica, Bela Balassa (1961) establece las siguientes 5 categorías: (i) área o zona de libre comercio: libre comercio, sin tarifas ni cuotas, entre los miembros de la asociación; (ii) *unión aduanera*: libre comercio entre miembros y arancel externo común; (iii) *mercado común*: libre comercio entre miembros, arancel externo común y libre circulación de los factores productivos; (iv) *unión económica*: libre comercio entre miembros, arancel externo común, libre movilidad de los factores productivos y políticas económicas armonizadas; (v) *integración económica total*: libre comercio entre miembros, arancel externo común, libre movilidad de los factores productivos y políticas económicas e instituciones unificadas.

CEARE-UBA.

⁴ Gonzalo Gabriel Ghiggino es Licenciado y Profesor de Historia de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

⁵ El Tratado de Montevideo de 1980 está abierto a la adhesión de cualquier país latinoamericano. Cuba adhirió en 1999 y Panamá en 2012. Los mecanismos previstos para avanzar hacia la creación de un mercado común son (i) el otorgamiento de preferencias arancelarias regionales, que se aplican a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países; y (ii) la celebración de acuerdos de alcance parcial (entre dos o más países miembros) y de alcance regional (entre todos los países miembros).

se celebraron los acuerdos de alcance parcial que dieron origen a los bloques subregionales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁶ y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El **MERCOSUR** fue constituido el 26 de marzo de **1991** por el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como Estados Parte. El 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto, por el cual el MERCOSUR adquirió personalidad jurídica propia de Derecho Internacional, pudiendo negociar como bloque, adquirir derechos y obligarse frente a terceros Estados, organismos internacionales u otras áreas integradas. Dicho Protocolo estableció también la estructura institucional del MERCOSUR. Entre 1996 y 2004,

⁶ La Comunidad Andina de Naciones (CAN), inicialmente conocida como Pacto Andino o Grupo Andino, fue creada por el Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969. Actualmente está integrada por cuatro países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile se retiró de la CAN en 1976, durante el gobierno de Augusto Pinochet, y en septiembre de 2006 volvió a incorporarse como miembro asociado. Venezuela se incorporó a la CAN en 1973 y el 22 de abril de 2006 denunció oficialmente el Acuerdo de Cartagena, formalizando con ello su retiro de la Comunidad Andina. Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay revisten la calidad de miembros asociados de la CAN. Entre los objetivos definidos por la CAN, se encuentran: (i) promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; (ii) acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; (iii) facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; (iv) propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; (v) fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros; y (vi) procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión. La acción más significativa en el campo de la integración energética ha tenido lugar en las interconexiones eléctricas reglamentadas mediante la Decisión 536 de 2002, que estableció un marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad (Ruiz Caro, 2010).

- (i) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- (ii) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- (iii) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte; y
- (iv) el compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

(i) El **Consejo del Mercado Común (CMC)** es el órgano que ejerce la conducción política. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte. Ejerce la titularidad de la personería jurídica del MERCOSUR y se pronuncia mediante **Decisiones** que son obligatorias para los Estados Parte.

⁷ Los objetivos fijados en el artículo 1º del Tratado de Asunción son:

⁸ Los órganos del MERCOSUR con capacidad decisoria son los siguientes:

Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador han adquirido la calidad de Estados Asociados al MERCOSUR.⁹ Venezuela fue incorporada como Estado Parte en agosto de 2012¹⁰ y en julio de 2013 Surinam y Guyana se convirtieron en Estados Asociados.



Figura 1. Países del MERCOSUR ampliado. Fuente: elaboración propia.

- (ii) El **Grupo Mercado Común (GMC)** es el órgano ejecutivo, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales. Se pronuncia mediante **Resoluciones** que son obligatorias para los Estados Parte.
- (iii) La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) asiste al GMC en lo referido a la política comercial común y se pronuncia mediante Directivas o Propuestas que son obligatorias para los Estados Parte.

Para cumplir con su misión, el GMC constituye Subgrupos de Trabajo (SGT) especializados en el tratamiento de cada una de las materias que hacen al objetivo del Tratado. El **Subgrupo de Trabajo Nº 9 - Energía** tiene como principales objetivos: la organización de la producción y del uso de las fuentes de energía de la región; la promoción del uso racional de energía y su conservación; la promoción de la producción y uso de energías renovables con bases económicas y ambientales sustentables; y la armonización de la legislación ambiental y el establecimiento de estructuras organizacionales que permitan resultados equivalentes en la mitigación de los impactos sobre el medio ambiente, resultantes de la producción, transporte, almacenamiento y uso de los energéticos.

⁹ La condición de Estado Asociado se puede otorgar a los países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscripto Acuerdos de Libre Comercio. Los Estados Asociados pueden participar, en calidad de invitados, de las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR para tratar temas de interés común. La Decisión del Consejo del Mercado Común Nº 18/04 establece el régimen de participación de los Estados Asociados.

¹⁰ En agosto de 2012, tras el juicio político sumario del Congreso paraguayo al entonces presidente Fernando Lugo, Argentina, Brasil y Uruguay decidieron suspender a Paraguay del bloque hasta que hubiera nuevas elecciones y confirmaron el ingreso de Venezuela. Paraguay se reincorporó en agosto de 2013.

A los efectos del presente trabajo, se llamará **MERCOSUR ampliado** a los Estados Parte del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela) más Bolivia y Chile. Entre los Estados Asociados se ha incluido solamente a Bolivia y Chile por presentar intercambios energéticos muy relevantes con los Estados Parte y por su participación activa en las reuniones del Subgrupo de Trabajo N° 9 – "Energía" del MERCOSUR ("SGT 9"). No se incluyen Perú, Colombia y Ecuador.

Si bien -como se tratará más adelante- la discusión acerca del marco regulatorio de los intercambios energéticos y del tránsito de energía se está dando actualmente (diciembre 2013) en al ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹¹, **este trabajo mantiene su enfoque sobre los países del MERCOSUR ampliado, debido a la relevancia de los intercambios energéticos actuales y potenciales entre estos países.** Además, adelanto mi opinión acerca de la dificultad de llegar a un acuerdo que abarque de una sola vez a todos los países de América del Sur, todos los productos energéticos y todos los aspectos de los intercambios energéticos regionales, tal como se está intentando en la UNASUR. Considero que los países del MERCOSUR ampliado podrían anticipar su acuerdo sobre la regulación del tránsito de energía para converger luego en el Tratado Energético Suramericano, proyecto sin duda más ambicioso en cuanto a sus alcances y su ámbito de aplicación.

1.2.2 La prevalencia del enfoque bilateral en las relaciones de integración

Uno de los presupuestos del presente trabajo consiste en la observación de que, a pesar de la creación de foros multilaterales, en la práctica el proceso de integración energética en la región ha sido abordado históricamente con un enfoque bilateral.

Desde la década del '60, los grandes proyectos de generación hidroeléctrica como Itaipú (Brasil-Paraguay), Yacyretá (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay) fueron desarrollados por los Estados a partir de la firma de tratados binacionales. Los protocolos de interconexión energética firmados en la década del '90 en el marco de ALADI, con el objetivo de promover la inversión privada en infraestructura de gas y electricidad, también tuvieron carácter bilateral. 12

La misma creación del MERCOSUR se fundamenta en la evolución de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. Tal como señala Ghiggino (2009): "Los inicios de las relaciones bilaterales de mediados de los ochenta, que darán nacimiento al MERCOSUR, están estrechamente ligados a los acercamientos que han tenido la Argentina y Brasil durante toda su historia. Las políticas exteriores de ambos países durante el período anterior a 1985 estuvieron

¹¹ El punto A.4.3 del presente estudio provee información acerca de la constitución de la UNASUR.

¹² Se exceptúan las Decisiones 10/98 y 10/99 del Consejo del Mercado Común que aprobaron respectivamente el "Memorándum de entendimiento relativo a los intercambios eléctricos e integración eléctrica" y el "Memorándum de entendimiento relativo a los intercambios gasíferos e integración gasífera". Estos acuerdos tienen carácter multilateral, pero se han mantenido a nivel de principios, sin que los Estados Parte internalizaran normas comunes respecto del régimen aplicable a la infraestructura de interconexión o a los intercambios de energía.

marcadas por una lógica conflictiva, en donde la lucha por la hegemonía de la Cuenca del Plata guiará la política regional. La hipótesis de conflicto que prevaleció durante todo el siglo XIX no desaparecerá de la agenda exterior hasta bien entrado el siglo XX. Recién en la década de 1980, con la llegada de la democracia en ambos países, y tras la necesidad de fortalecer la posición internacional tanto de Argentina como de Brasil tras la crisis económica de comienzos de la década, es cuando se dará el paso necesario que dará inicio al MERCOSUR a comienzos de los noventa."

Ni la creación del MERCOSUR en 1991, ni la unión de los países en organismos con alcance regional -como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN) en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011- han logrado revertir la modalidad de establecer en la práctica vínculos energéticos bilaterales.

1.2.3 La multilateralidad como vía para la integración energética

En el presente trabajo se asume que la bilateralidad de los vínculos energéticos ha sido un punto de partida valioso. Sin embargo, 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. Tal rigidez resulta una amenaza para la necesaria flexibilidad y el mutuo beneficio que cabe esperar de los intercambios.

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. La valorización de los esquemas de integración multilateral reside en una mayor complementariedad productiva y comercial entre los países de la región con dotaciones de factores disímiles, otorgando mejores posibilidades de acortar las diferencias de desarrollo relativo existentes (Bertero¹³, 2012).

1.3 RELEVANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN Y APORTE PROYECTADO

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 entre los países del MERCOSUR ampliado, resulta necesario investigar y proponer alternativas para la remoción de los obstáculos que impiden la concreción de mayores avances en el proceso de integración (Bertero, 2007).

¹³ Raúl D. Bertero es Doctor en Ingeniería Civil de la Universidad de Buenos Aires (UBA), miembro de la Academia Nacional de Ingeniería de la República Argentina, Profesor Titular de la Facultad de Ingeniería de la UBA, Presidente del Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE) y Director de la Maestría Interdisciplinaria en Energía de la UBA.



Ilustración 1 - Fotografía tomada en la Quinta de Bolívar en Bogotá

En el mismo sentido, el estudio sobre integración eléctrica recientemente realizado por la CEPAL (CEPAL 2013-b) 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, y porque 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 de otros próceres latinoamericanos y a la necesidad de profundizar en la consolidación de una identidad latinoamericana reafirmarían dicha idea.

Concretamente respecto del tránsito de energía, señala el mismo estudio (CEPAL 2013-b) que, hasta el momento, los intercambios de energía eléctrica entre países sudamericanos que han requerido del tránsito por terceros países han sido muy limitados. Se trata de un tema complejo y delicado, que requerirá de un importante esfuerzo negociador por parte de los países para alcanzar acuerdos al respecto.

Tal como se señala en las conclusiones de la investigación realizada recientemente por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE 2012-a), la falta de acuerdo acerca de una regulación del tránsito de bienes energéticos por terceros países (entendiendo por 'terceros países' a aquellos que no venden ni compran la energía que atraviesa su territorio) constituye un impedimento para la integración multilateral. En consecuencia, uno de los pasos esenciales para que los países del MERCOSUR ampliado avancen desde un esquema de integración energética bilateral a un esquema de integración energética multilateral es 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.

El aporte proyectado consiste, por lo tanto, en identificar el alcance y las condiciones de un posible acuerdo internacional sobre tránsito de energía, que se considere aceptable para todos los países del MERCOSUR ampliado y que permita sentar las bases del proceso de integración energética multilateral.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

2.1 OBJETIVOS

De acuerdo con el tema definido y contextualizado en la sección 1 "Introducción", el **objetivo general** de esta investigación es identificar el alcance y las condiciones que podría tener una propuesta regulatoria viable, en orden a su aceptabilidad por los Estados, para asegurar el tránsito de la energía entre los países del MERCOSUR ampliado, a fin de pasar de un esquema de integración energética bilateral a un proceso de integración energética multilateral.

Los **objetivos específicos** que se plantean para el desarrollo del tema de investigación son los siguientes:

- **A Definición del marco teórico y conceptual:** establecer el marco teórico y conceptual del tema de investigación.
- B El tránsito de energía en la agenda de los países del MERCOSUR ampliado. Reconstrucción del debate: reconstruir los términos de las propuestas y del debate entre los países del MERCOSUR ampliado respecto de la adopción de una norma sobre tránsito de la energía, e identificar los obstáculos que impiden alcanzar un acuerdo al respecto.
- C Estudio de antecedentes sobre regulación del tránsito: identificar antecedentes internacionales y regionales sobre normativas para el tránsito de energía, y evaluar la eficacia de su aplicación.
- **D Conclusiones y recomendaciones:** obtener conclusiones acerca de los obstáculos que deberían superarse y de las condiciones que deberían cumplirse, para alcanzar un acuerdo multilateral sobre el tránsito de energía en los países del MERCOSUR ampliado.

2.2 METODOLOGÍA

Para alcanzar los objetivos específicos identificados en el punto precedente, se desarrollarán las tareas que se indican a continuación.

- Para alcanzar el objetivo A Definición del marco teórico y conceptual se realizarán las siguientes tareas:
 - **A.1 Definiciones conceptuales.** Se incluirán algunas definiciones conceptuales que operan como base de los desarrollos propuestos.

- **A.2 Enfoques de la integración.** Se presentarán las principales aproximaciones teóricas a la problemática de la integración y su implicancia para los países de la región.
- **A.3 Bilateralismo y multilateralismo.** Se plantearán desde un punto de vista teórico las ventajas y posibilidades relativas de los procesos bilaterales y multilaterales de integración.
- **A.4 Evolución de la integración energética en el MERCOSUR ampliado.** Se resumirá la evolución del proceso de integración energética en el área definida como MERCOSUR ampliado, con enfoque en la dinámica entre lo público y lo privado, y entre lo bilateral y lo multilateral.
- **A.5 Diagnóstico y justificación.** Las conclusiones de esta sección servirán de punto de partida y justificación para el trabajo que sigue.
- Para alcanzar el objetivo B El tránsito de energía en la agenda de los países del MERCOSUR ampliado: reconstrucción del debate, se realizarán las siguientes tareas:
 - **B.1 La propuesta debatida.** Se transcribirá y comentará la propuesta de Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) sobre tránsito de energía, que había sido originalmente puesta a consideración de los países del MERCOSUR ampliado.
 - **B.2** Las posiciones de los países. Se resumirá e ilustrará la posición de cada uno de los países del MERCOSUR ampliado con respecto al tránsito de energía, sobre la base de declaraciones periodísticas y de entrevistas a funcionarios del sector energético de los gobiernos de los países.
 - **B.3 Identificación de los obstáculos al acuerdo.** Teniendo en cuenta las posiciones descriptas en B.2 "Las posiciones de los países", se identificarán las controversias y los obstáculos que impiden el acuerdo sobre la regulación del tránsito de energía.
- Para alcanzar el objetivo C Estudio de antecedentes sobre regulación del tránsito, se realizarán las siguientes tareas:
 - **C.1 Antecedentes internacionales.** Se identificarán antecedentes de normativa sobre tránsito de energía correspondientes a países o regiones del ámbito internacional y que puedan ser de utilidad para el presente estudio.
 - C.2 Antecedentes regionales. Se relevará, dentro de los países del MERCOSUR y de la UNASUR, la existencia de antecedentes para la regulación del tránsito internacional de energía.
 - C.3 Reflexiones acerca de los antecedentes sobre regulación del tránsito. Como conclusión de esta sección se evaluarán los aportes de la experiencia internacional y regional, teniendo en cuenta su eficacia en el ámbito de aplicación.
- Para alcanzar el objetivo D Conclusiones y Recomendaciones, se realizarán las siguientes tareas:

- **D.1 Conclusiones del Estudio.** Se presentarán las conclusiones del presente estudio, identificando las alternativas que permitirían superar las controversias y los obstáculos identificados en B.3 "Conclusiones acerca de los obstáculos al acuerdo.
- **D.2 Recomendaciones**. Se recomendará el alcance y las condiciones conforme a las cuales se podría regular el tránsito de energía en orden a su aceptabilidad por todos los países del MERCOSUR ampliado.

D.3 - Reflexión final

3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

A – DEFINICIÓN DEL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El objetivo de la presente sección es establecer el marco teórico y conceptual del tema de investigación. En primer lugar, se incluirán algunas definiciones, que servirán como punto de partida para los desarrollos propuestos (ver A.1). A continuación, se presentarán los enfoques teóricos desde los cuales se ha abordado la problemática de la integración en los países que integran el MERCOSUR ampliado (ver A.2). Luego, se profundizarán los conceptos de 'bilateralismo' y 'multilateralismo', ponderando desde un punto de vista teórico las ventajas y posibilidades relativas de cada una de estas modalidades de vinculación en relación con la integración energética. Tales reflexiones apuntan a justificar el supuesto por el cual resulta deseable pasar de un esquema bilateral a uno multilateral (ver A.3). Para cerrar el capítulo, se resumirá la evolución del proceso de integración energética en el MERCOSUR ampliado, según la bilateralidad o multilateralidad de los vínculos, y la prevalencia de la participación pública o privada en las inversiones en infraestructura y en la titularidad de los intercambios (ver A.4).

A.1 – DEFINICIONES CONCEPTUALES

Como punto de partida de la investigación, resulta pertinente definir los conceptos que no serán problematizados y que funcionan como supuestos del presente trabajo.

Integración. La definición clásica de Haas 14 (1958) se refiere al "proceso por el cual actores políticos diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes". Más adelante, Haas (1971) describirá la integración como el proceso por el cual los estados nacionales "se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos".

¹⁴ Ernst Bernard Haas fue un experto en Ciencias Políticas de origen alemán, miembro de la Academia Norteamericana de Artes y Ciencias, que realizó aportes significativos a la teoría de las relaciones internacionales. Se lo reconoce como fundador del "neofuncionalismo".

Integración energética. De acuerdo con una definición propuesta en el seno de la ALADI (Rivera Banuet, 2006), la integración energética es un "proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente dentro de un determinado espacio de integración".

Por su parte, OLADE (2012-A) define 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".

- Integración energética bilateral. Es el resultado del proceso de interconexión estratégica de redes e intercambios energéticos conforme a reglas comunes acordadas entre dos países.
- Integración energética multilateral. Es el resultado del proceso de interconexión estratégica de redes e intercambios energéticos conforme a reglas concertadas entre más de dos países, a fin de alcanzar un mayor grado de diversificación de oferta y demanda, seguridad de abastecimiento, sustentabilidad en el aprovechamiento de los recursos y equidad en el crecimiento de los países más rezagados.
- Seguridad energética. La Agencia Internacional de Energía¹⁵ define a la seguridad de suministro como "la capacidad para manejar durante un tiempo dado a aquellas influencias externas al mercado que le impiden a éste autobalancearse". La visión clásica de la seguridad energética está asociada a los aspectos de protección infraestructural y continuidad del suministro. Un enfoque más moderno considera a la seguridad energética de modo integrado y multidimensional, predominando los elementos funcionales sobre el territorial.
- Tránsito de energía. Significa el transporte a través del territorio de un país de un bien energético que circula por redes, originario o proveniente del territorio de otro país y con destino al territorio de un tercer país.

En este trabajo, el problema del tránsito de energía será tratado con relación a los energéticos que circulan por redes (gas natural y electricidad), porque en el caso de la energía que fluye envasada (por ejemplo, garrafas de gas licuado) cabría aplicar el régimen general de tránsito de mercaderías, en tanto los bienes transados son materialmente identificables. En cambio, en el caso de los energéticos que circulan por redes, resulta imposible identificar o rotular las

La Agencia Internacional de Energía (AIE) es una organización internacional, creada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tras la crisis del petróleo de 1973, que busca coordinar las políticas energéticas de sus Estados miembro, con la finalidad de asegurar energía confiable, adquirible y limpia a sus respectivos habitantes.

moléculas o los electrones, planteando discusiones acerca de la procedencia o destino cuando hay más de dos países involucrados.

MERCOSUR ampliado. A los efectos del presente trabajo, se llama MERCOSUR ampliado a los Estados Parte del MERCOSUR más Bolivia y Chile. Son Estados Parte del MERCOSUR la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

A.2 – ENFOQUES DE LA INTEGRACIÓN

A.2.1 Teorías de las Relaciones Internacionales

Existen diversas teorías de las relaciones internacionales, a partir de las cuales se ha intentado explicar el proceso de integración regional. En este sentido, Vieira Posada¹⁶ (2005) considera que es necesario involucrar la integración latinoamericana en una conceptualización teórica que le permita precisar horizontes más profundos.

Las teorías de las relaciones internacionales son construcciones explicativas que parten de variados conjuntos de supuestos y se constituyen en modelos conceptuales que presentan distinta utilidad para revisar acciones históricas, analizar la influencia de los actores en el sistema internacional o justificar cambios sistémicos. Podemos afirmar con Caballero Santos¹⁷ (2008) que las teorías deben funcionar en forma complementaria, porque cada una explica una parte de la verdad.

Entre los múltiples desarrollos doctrinarios, Bull¹⁸ (1977) destaca las siguientes tres tradiciones de pensamiento:

(i) La **tradición** *hobbesiana* o realista ve la política internacional como un estado de guerra permanente, en el que solo cuentan los intereses de los Estados soberanos, que son los únicos actores relevantes. Los Estados acumulan poder para lograr su fin principal: imponerse sobre los demás Estados para sobrevivir. La cooperación sólo es posible a partir de los intereses

¹⁶ Edgar Vieira Posada es Economista, Especialista en Desarrollo Económico, Magíster en Relaciones Internacionales, Director del Centro de Estudios sobre Integración (CESI) y Profesor Asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

¹⁷ Sergio Caballero Santos es Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁸ Hedley Bull (1932-1985) es el principal referente de la llamada 'Escuela Inglesa' de Relaciones Internacionales. Se desempeñó como profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Australia, en la *London School of Economics* y en la Universidad de Oxford.

propios. Para el enfoque realista, el sistema internacional es anárquico y no existe una autoridad capaz de regular las interacciones de los Estados. 19

- (ii) La **tradición kantiana o universalista** valora los vínculos transnacionales entre los seres humanos por encima de la división territorial entre los Estados y ve en el ejercicio de la política internacional una potencial comunidad humana. En esta corriente se inscribe el pensamiento de Woodrow Wilson, autor de los llamados "Catorce puntos para el mantenimiento de la paz", en los que propuso la creación de la Sociedad de Naciones y la instauración de un orden internacional fundado sobre los principios del idealismo y del liberalismo.²⁰
- (iii) La **tradición** *grociana*²¹ o internacionalista se ubica en un punto intermedio: acepta al Estado como actor fundamental, pero rechaza que no sea posible la cooperación. Esta teoría no acepta la hipótesis del conflicto generalizado, pero tampoco cree que los intereses sean siempre comunes. La Escuela Inglesa representada por Hedley Bull adhiere a esta visión y concibe una 'sociedad internacional' con reglas e instituciones definidas, donde existe la posibilidad de conflictos, aunque las reglamentaciones acordadas tienden a facilitar los intercambios comerciales.

Sobre la base de lo anterior, es posible anticipar que desde una perspectiva realista o *hobbesiana* de las relaciones internacionales, los procesos de integración carecen de viabilidad. En el otro extremo, la concepción idealista y liberal ha experimentado notorios fracasos, en la medida en que no se han previsto mecanismos para resolver el eventual surgimiento de intereses nacionales en conflicto.²² La teoría intermedia, respaldada por la Escuela Inglesa, provee un modelo conceptual acorde a las necesidades de los procesos de integración estratégica entre los países.

¹⁹ Las relaciones entre Argentina y Brasil hasta mediados de la década del '80 responderían a esta visión "realista" de la política internacional.

²⁰ La Sociedad de Naciones fue un organismo internacional creado por el Pacto de Versalles el 28 de junio de 1919. Dice su Exposición de Motivos: "Las Altas Partes contratantes: considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad, importa: aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos; hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados; Adoptan el presente Pacto". La Sociedad de Naciones fue disuelta el 18 de abril de 1946 y fue sucedida por la Organización de las Naciones Unidas.

²¹ De Hugo Grotius o Grocio (1583-1645), uno de los precursores de la concepción del derecho internacional basado en la ley natural.

²² La experiencia de las interconexiones gasíferas construidas en la década del '90 desde Argentina hacia sus países vecinos parece encuadrar en este modelo idealista, en tanto no se previeron mecanismos para resolver los eventuales conflictos de intereses entre el país exportador y el importador en caso de una crisis de abastecimiento.

La presente investigación se justifica en tanto se considere posible conciliar los objetivos de la política económica nacional con los compromisos integradores. Concretamente, la búsqueda de un acuerdo sobre tránsito de energía aceptable para todos los países del MERCOSUR ampliado presupone que, si bien existe la posibilidad de conflictos, las reglamentaciones que se acuerden permitirán facilitar los intercambios.

Por su parte, Caballero Santos (2008) hace referencia a tres enfoques tradicionales de las relaciones internacionales, que se caracterizan por:

- (i) el poder y la seguridad del *realismo*;
- (ii) la cooperación y la interdependencia del neoliberalismo económico; y
- (iii) la dominación y el sistema-mundo de los estructuralistas.

Luego, elige tres hitos clave en el proceso de integración de los países del MERCOSUR que actúan como puntos de diferenciación de períodos y busca explicarlos a través de las teorías mencionadas. Los Acuerdos de Cooperación de 1985 y 1986 entre Argentina y Brasil²³ se explicarían bajo el paradigma *realista* y de seguridad: la anterior desconfianza entre vecinos habría dado paso a una creciente comunidad de seguridad y confianza. La cooperación técnica en el campo nuclear resultó un eje clave para la construcción de la confianza recíproca.²⁴ Más

A fines de noviembre de 1985 los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, firmaron la Declaración de Iguazú, documento que explicitaba las posiciones convergentes de ambos gobiernos respecto de temas tales como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y la posición argentina de defensa de sus derechos soberanos sobre las islas Malvinas en la ONU. También suscribieron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, por la cual reafirmaban los propósitos pacíficos de sus respectivos programas nucleares y decidían intensificar la cooperación mutua en ese campo. Además, se creó una comisión bilateral para la integración de los dos países, constituyendo tres grupos de trabajo: uno dedicado a temas económicos, otro para transporte y comunicaciones, y otro para ciencia y tecnología. En junio de 1986 los gobiernos de la Argentina y Brasil lanzaron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). En el corto plazo, este programa tenía como objetivos reducir los desequilibrios comerciales bilaterales y promover una recuperación de los flujos de comercio a los niveles alcanzados antes de la crisis externa de principios de la década de 1980. En el largo plazo, pretendía estrechar aún más los vínculos económicos entre ambos países. Tras el lanzamiento del PICE, en julio de 1986, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron en Buenos Aires el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña y 12 Protocolos bilaterales.

-

²⁴ Según la Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina publicada por la Cancillería, la preocupación de ambos gobiernos era consolidar los procesos de democratización, evitando tensiones externas que pudieran afectar su estabilidad. En este sentido, los acuerdos bilaterales firmados en 1986 procuraron reforzar el camino iniciado en el histórico encuentro de Iguazú y, al incluir expresamente los acuerdos nucleares, concretaron lo que Jorge Grandi llama "disuasión desarmada", es decir, la realización de actividades conjuntas en materia nuclear que quitaran espacio a las especulaciones sobre fabricación de bombas en la Argentina y Brasil. Para una doctrina minoritaria (Pastor, Silva Goncalves) el acercamiento de Argentina y Brasil se habría dado en el marco de sistemas políticos autoritarios y con el fin de reducir la beligerancia entre ellos, en un contexto realista y geoestratégico, propio de la Guerra Fría. La narrativa dominante (Hirst, Russell, Tokatlian) apunta al restablecimiento de la democracia en Argentina (1983) y en

adelante, la firma del Tratado de Asunción de 1991 como momento fundacional del MERCOSUR desencadenó una cooperación eminentemente económica, dando cabida a los enfoques del neoliberalismo.

Según Caballero Santos (2008, 2009) la crisis que experimentó el MERCOSUR entre 1999 y 2001 no responde a las teorías tradicionales. La redefinición del proceso de integración en el MERCOSUR muestra la necesidad de introducir enfoques complementarios, más focalizados en los elementos ideacionales que en los materiales. Los **enfoques socio-constructivistas y pluridisciplinares** permitirían visibilizar **las ideas, las normas, los valores y la identidad compartida**, que son los elementos con los que actualmente se busca dar sustento al proceso de integración.

A.2.2 Teorías de la Integración Regional

La integración regional constituye un capítulo específico dentro del género de las relaciones internacionales. También en este campo específico se presentan variadas teorías que pretenden explicar los procesos de integración. En la introducción al estudio realizado por la CEPAL (2013-a), se advierte que para analizar los procesos de integración energética en América Latina, es necesaria su contextualización en el marco del proceso global de integración regional y de los paradigmas ideológicos predominantes. Los antecedentes muestran la fuerte vinculación que existe entre dichos procesos.

Malamud²⁵ y Schmitter²⁶ (2006) realizan un análisis de las teorías de integración regional en cuanto a su aplicabilidad al MERCOSUR y concluyen que: el *federalismo* y el *regulacionismo* son poco aplicables a la región. El *intergubernamentalismo* presenta fallas que impedirían una profundización del proceso. En cambio, el *neofuncionalismo* se presentaría como la estrategia más promisoria aunque no la más sencilla.

El *federalismo* es un enfoque adoptado para Europa después de la Segunda Guerra Mundial y que sigue la experiencia norteamericana: una multitud de actores acuerda adoptar un nuevo esquema constitucional. Malamud y Schmitter (2006) lo consideran inaplicable al MERCOSUR porque las asimetrías existentes entre los países que lo integran impiden conformar una federación entre iguales. Además, en países como Brasil y Paraguay existe una prohibición constitucional expresa de delegar soberanía en instituciones supranacionales.

Brasil (1985) como el detonante del clima de buena vecindad inaugurado por los presidentes Alfonsín y Sarney en la cumbre de Foz de Iguazú en 1985, donde firmaron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear.

²⁵ Andrés Malamud es Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires, Doctor en Ciencias Sociales y Políticas del *European University Institute* (EUI) de Florencia, e Investigador del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa.

²⁶ Philippe C. Schmitter es Doctor por la Universidad de California, Berkeley, y Profesor Emérito del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales del *European University Institute* de Florencia.

El *regulacionismo* también se basa en una práctica estadounidense, que consiste en establecer organismos reguladores independientes. Esta teoría hace hincapié en los intercambios socioeconómicos y en el manejo "normal" de sus consecuencias. Grupos de expertos toman decisiones vinculantes para todos. Malamud y Schmitter (2006) no la consideran aplicable al MERCOSUR, porque este modelo de integración requiere una interdependencia social y económica muy alta. Los países del MERCOSUR presentarían mayor dependencia de potencias extra-regionales que entre sí. Tampoco estarían en condiciones de garantizar que el grupo de expertos que establece las regulaciones esté exento de sufrir embates del poder político o restricciones financieras que desnaturalicen su función.

Para el *intergubernamentalismo*, el punto de partida clásico es la creación de un *área de libre comercio* o de una *unión aduanera*. Sin embargo, se hacen necesarias negociaciones sector por sector que dan lugar a disputas, barriendo el entusiasmo y el impulso integrador inicial. Esta concepción tampoco explica por qué la potencia hegemónica habría de someterse sistemáticamente a negociaciones con los demás gobiernos. Malamud y Schmitter (2006) concluyen que resulta dudosa la eficacia del intergubernamentalismo (que sería un *interpresidencialismo* en el caso del MERCOSUR) para profundizar la integración regional.

El *funcionalismo*²⁷ es una teoría del orden internacional que tiene como unidad política predominante a la "*sociedad internacional*", dado que el Estado es cada vez más insuficiente para satisfacer las necesidades crecientes y transfronterizas de la humanidad. Rodríguez Manzano²⁸ (2006) explica que los funcionalistas plantean la necesidad de identificar aquellas áreas de la actividad estatal en las que la existencia de intereses comunes hace posible emprender acciones conjuntas. La cooperación internacional mediante la gestión intergubernamental se inicia en esos ámbitos de interés común, que son cuestiones de índole técnica y socio-económica. El proceso integrador es acumulativo: el desarrollo funcional en un campo conduce a tipos similares de cooperación en otros campos. Se produce así un proceso de "ramificación" o "desbordamiento" (*spill-over*) que afectará la totalidad de la organización social. La lealtad de los individuos al Estado es progresivamente sustituida por la lealtad a las nuevas organizaciones regionales que se van creando, surgiendo una nueva sociedad internacional "funcional", no territorial. La tesis del funcionalismo plantea que la integración económica y social llevará de manera inevitable a la integración política.

El *neofuncionalismo* surgió en la ciencia política estadounidense de la década del '50²⁹ y sostiene, al igual que el funcionalismo, que **la integración es un proceso gradual y acumulativo, que se expresa a través de las relaciones que se "tejen" entre los sectores económicos.** Para Rodríguez Manzano (2006) el enfoque funcionalista y el neofuncionalista

²⁷ El funcionalismo fue formulado inicialmente por David Mitrany (1888-1975).

²⁸ Irene Rodríguez Manzano es Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña como profesora titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela.

²⁹ El *neofuncionalismo* fue desarrollado por Ernst B. Haas.

"comparten una visión de las relaciones internacionales en la que las organizaciones internacionales se definen como estructuras de cooperación que intentan minimizar los aspectos conflictivos y maximizar las posibilidades de colaboración en las citadas relaciones". No obstante, para el neofuncionalismo el efecto spill-over no es -como en el funcionalismo- natural, sino consecuencia de la interacción política e intencionada de los actores. Por lo tanto, el neofuncionalismo acentúa el carácter pluralista y conflictivo de las sociedades con grupos de intereses competitivos entre sí, en contraste con los valores comunes. Las élites políticas redefinen sus intereses en términos de una orientación regional. Invitan a trascender el ámbito nacional, porque perciben que las instituciones supranacionales podrían contribuir mejor a la satisfacción de sus intereses de grupo. El proceso mismo de la integración tiene mayor relevancia que su contenido o sus resultados. El neofuncionalismo sería para Malamud y Schmitter (2006) la teoría más adecuada para profundizar la integración en el ámbito del MERCOSUR.

También González Silva³⁰ (2008) ha revisado la evolución de los paradigmas de la integración -y en particular los de la integración energética- que han tenido cabida en América del Sur y concluye que los modelos conceptuales más pertinentes son el *funcionalismo* y el *neofuncionalismo*.³¹ González Silva utiliza estas teorías para explicar el marco teórico que sustentó el proceso de integración regional en el pasado, aunque hacia el futuro recomienda enfatizar la concepción política de la integración energética latinoamericana.

Según González Silva (2008) el paradigma de la integración en Sudamérica cambió desde un funcionalismo con contenido estatista y geopolítico que predominó hasta finales de la década de los '80 a una expresión del funcionalismo con contenido liberal conocida como "regionalismo abierto". ³² Hasta principios de los '90, lo económico se tomaba como punto de partida de la integración con efecto *spill-over*. El Estado era el actor fundamental del proceso integracionista y

Milko Luis González Silva es Especialista en Política y Comercio Petrolero Internacional, Profesor de la Universidad Central de Venezuela e Investigador del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

³¹ González Silva (2008) cita como teorías al *funcionalismo*, al *neofuncionalismo* y la concepción *transnacional*, porque considera que tiene algunos elementos que son útiles para explicar la evolución del proceso de integración en América Latina. La teoría *transnacional* desarrolla un amplio debate sobre la dualidad dependencia - interdependencia. Cuestiona las teorías Estado-céntricas y considera que son las relaciones transnacionales las que realmente configuran el mundo internacional de nuestros días. Las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales (a consecuencia del comercio, del turismo, de las nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones, de las empresas transnacionales) han alcanzado tal grado de intensidad y desarrollo que hoy se puede hablar de una sociedad mundial, no sólo interestatal. Uno de los modelos explicativos de la teoría transnacional, el de la *interdependencia*, tiene una orientación neoliberal. El otro modelo explicativo, el de la *dependencia*, parte de fundamentos marxistas y antiimperialistas que demandan cambios en las condiciones socioeconómicas del sistema internacional.

³² El "regionalismo abierto", según la CEPAL (1994), es "el proceso que surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales de mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen".

su principal beneficiario. La política exterior de algunos Estados tenía concepción geopolítica y aspiraciones de poder regional. La integración energética se caracterizó por acuerdos bilaterales para resolver problemas puntuales de suministro energético. Predominó la modalidad de control central y la participación privada tuvo un rol pasivo.

Durante la década del '90, el funcionalismo tomó un contenido neoliberal. Hubo una tendencia a la disminución del papel del Estado como actor principal en beneficio de una mayor participación de los privados. Se buscó la liberación del comercio y la apertura a la inversión extra-regional, especialmente norteamericana y europea. Se redujeron las barreras arancelarias y no arancelarias. Se fomentó el mercado y sus mecanismos institucionales para la regulación de las relaciones económicas y energéticas. La energía pasó a ser el nuevo "eje de gravedad" de la integración.

Concluye González Silva (2008) que en la actualidad parecen convivir dos modelos o paradigmas de integración: un *funcionalismo* con contenido liberal y otro con contenido geopolítico. Ambas expresiones paradigmáticas conviven en la región y son impulsadas por distintos países. El único punto de encuentro entre ambas manifestaciones funcionalistas residiría en asumir las relaciones económicas como el punto de partida para una integración más amplia.

Al respecto, González Silva (2008) recomienda adoptar una concepción política³³ de la integración energética sudamericana, que preceda a las consideraciones económicas y energéticas propiamente dichas. Recomienda también asumir una concepción cooperativa del individuo y de la sociedad, y establecer la preeminencia de procedimientos imparciales en la formulación de la institucionalidad regional más allá de las fórmulas tradicionales de las relaciones internacionales y de la diplomacia, que generalmente se basan en tratados con buenas intenciones y sin operatividad. Una concepción política de la integración energética sudamericana seguirá teniendo un valor económico per se, ya que la cooperación y la integración se expresarán finalmente en transacciones comerciales. Lo que el autor propone es reforzar la vía institucional para reducir la discrecionalidad de los gobiernos nacionales y reducir el impacto de las contingencias políticas nacionales e internacionales en el desarrollo del proceso integracionista. Para ello es necesario un cuerpo de ideas que guíen la acción colectiva y que trascienda las posturas ideológicas que obstaculizan las posibilidades de acuerdos justos y estables. El autor rescata los aportes del constructivismo político³⁴, que reemplaza la regla de las mayorías por la regla de la unanimidad para la toma de las decisiones colectivas. Una fuerte base institucional permitiría el desarrollo integral de las sociedades sudamericanas teniendo como base de apoyo una mayor disponibilidad de los recursos energéticos, la seguridad energética y la expansión del

-

³³ Aclara González Silva (2008) que la política es asumida como un medio para ordenar y hacer funcionar a la sociedad con arreglo a principios de justicia y equidad emanados de la razón.

³⁴ El *constructivismo* es una teoría que busca explicar cómo el rol de las ideas modela el sistema internacional. Por "ideas", los constructivistas se refieren a los objetivos, amenazas, temores, identidades, y otros elementos de la realidad percibida que influencian a los Estados y a los actores no estatales dentro del sistema internacional. Los constructivistas creen que estos factores *ideacionales* pueden tener efectos de alto alcance y que pueden triunfar sobre los aspectos materialistas del poder.

crecimiento económico impulsado por el surgimiento de una industria energética regional de calidad global.

A.2.3 Hacia una concepción política y estratégica de la integración

Conforme a lo anticipado, las teorías de las relaciones internacionales, y más concretamente las teorías de la integración regional, sólo logran abordar la realidad en forma parcial y complementaria. Sin embargo, el esfuerzo de exégesis resulta útil -no sólo para explicar la evolución de los procesos, así como los aciertos y errores del pasado- sino para advertir las preferencias y resistencias que manifiestan las sociedades y sus representantes respecto del proceso de integración.

Sanahuja³⁵ (2007) entiende 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 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 carencias de infraestructura regional; (vii) un mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades; y (viii) la búsqueda de fórmulas para promover la legitimación social de los procesos de integración.

³⁵ José Antonio Sanahuja es profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de Madrid.

Sobre la base de estas teorías y siguiendo la terminología de Malamud y Schmitter (2006), puede concluirse que los países del MERCOSUR ampliado no estarían preparados para adoptar los modelos de integración propuestos por el federalismo o el regulacionismo. Las propuestas deberán continuar bajo el esquema de un intergubernamentalismo, que requiere para todas las decisiones la aceptación unánime o por consenso³⁶ de las autoridades de los países involucrados. Asimismo, resultan valiosos los aportes doctrinarios que buscan superar el funcionalismo e incluso el neofuncionalismo, a fin de dar mayor cabida a una concepción política de la integración energética sudamericana (González Silva 2008).

La concepción política de la integración energética aparece reflejada en las conclusiones del estudio sobre obstáculos para la integración regional realizado por OLADE (2012-A). Conforme a este estudio, existe una jerarquización entre las barreras que afectan a los proyectos de integración energética en 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 cualquiera de los proyectos 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. A tal efecto, el estudio de OLADE recomienda implementar acuerdos estratégicos asumidos por los Estados o por sus empresas nacionales, con vocación de perdurar en el tiempo y con una ajustada ponderación de los beneficios para cada Estado y un reconocimiento de las necesidades mutuas, especialmente de las necesidades de los países de menor desarrollo relativo.

Es importante enfatizar el carácter político y estratégico de los acuerdos, que coloca a los Estados como garantes de las relaciones de integración. Como señala Bodemer³⁷ (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. Aún 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 consecuencia, es posible anticipar que un acuerdo para la regulación del tránsito de energía entre los países del MERCOSUR ampliado deberá responder a una concepción política y estratégica, en tanto implica conciliar intereses eventualmente contrapuestos de los países de tránsito y de los países remitentes / destinatarios. La seguridad de abastecimiento requiere acuerdos que superan la dimensión técnica y económica.

³⁶ La *unanimidad* requiere el voto positivo de todos los participantes. En las decisiones por *consenso* alcanza con que nadie se oponga. El *consenso* significa que un texto es aceptable en forma general, sin objeción formal de ninguna delegación, aunque pueda haber reservas de determinadas delegaciones sobre el fondo o sobre determinados aspectos del texto, sin que dichas delegaciones se opongan a un consenso.

³⁷ Klaus Bodemer es senior fellow en el GIGA, Instituto de Estudios Globales en Hamburgo.

A.2.4 La energía como recurso estratégico

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. Por tratarse de una cuestión sensible a los gobiernos y ciudadanos, el tránsito de la energía no puede asimilarse al tránsito de otras mercaderías.

Según Espona³⁸ (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 suministradores. Desde una óptica moderna, el enfoque es integrado y multidimensional. Predominan los elementos funcionales sobre el físico-territorial, y su consideración sistémica. Se conjugan los campos de la seguridad, la defensa, la economía y las relaciones internacionales, contemplando varios planos de acción sobre aspectos tangibles e inmateriales del sector energético.

Cherp and Jewell (2011) definen tres conceptos de seguridad energética:

- (i) Desde una perspectiva de "soberanía", la seguridad energética estuvo vinculada al ámbito bélico y a la geopolítica. El interés estuvo centrado en el control de las fuentes de aprovisionamiento de combustibles fósiles.
- (ii) La preocupación por la agotabilidad de los recursos y por la "robustez" de los sistemas tiene sus raíces en las ciencias naturales y en la ingeniería. En tal sentido, la seguridad energética depende de la continuidad en el suministro de energía eléctrica.
- (iii) Desde las ciencias económicas, a partir de los años '80 y '90, se creyó que la seguridad energética dependería de la formación de mercados con multiplicidad de actores y diversificación de los intercambios. Los problemas de límites físicos y técnicos de la energía se tradujeron en problemas de precio.

Los autores citados proponen integrar los tres enfoques y **enfrentar el desafío del desarrollo energético seguro y sustentable en modo interdisciplinario**. Lo que se pone de resalto en todos los casos 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.

³⁸ Rafael José De Espona es Licenciado en Derecho y experto en Seguridad Energética del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Esta conclusión resulta también de las entrevistas mantenidas con el profesor Diego Guichon³⁹ (2013), para quien "el carácter sensible y estratégico del sector energía impide tratar a este sector como un rubro comercial más dentro del proceso de integración". Para Guichon (2009) "la seguridad de suministro es un valor que los gobiernos persiguen para evitar el racionamiento forzoso de la demanda, en tanto no se considera viable permitir que en el corto plazo los precios oscilen por encima de determinados niveles".

En resumen, por su vinculación con la seguridad y con el funcionamiento económico de un país, la energía no es una mercadería como otras, sino que tiene carácter estratégico. Este carácter estratégico explica las dificultades para alcanzar la integración a través de la sola liberalización del comercio o de la construcción de interconexiones, tal como sucede con otro tipo de bienes. Los Estados aspiran a mantener intacta su soberanía sobre los recursos naturales y esto genera una tensión permanente entre soberanía y voluntad de integración.

La existencia de una tensión entre soberanía e integración energética fue destacada por Ruchansky⁴⁰ 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 las decisiones políticas y regulatorias adecuadas.** En este sentido, la región latinoamericana requiere una **institucionalidad supranacional mínima** y una **armonización regulatoria básica**.

A.3 – BILATERALISMO Y MULTILATERALISMO

A.3.1 Aproximación teórica

El proceso de integración, así como el comercio o las relaciones internacionales en general, pueden abordarse desde una perspectiva **multilateral** o **bilateral**.

El Diccionario de Economía y Finanzas (Sabino⁴¹, 1991) define al *multilateralismo* como el comercio entre muchos países, no restringido por acuerdos de preferencia bilateral. Es el tipo de intercambio que estimulan los organismos internacionales, en tanto permite que operen las ventajas comparativas del comercio internacional: los compradores pueden escoger a los proveedores que ofrezcan precios más bajos o mejor calidad, y los vendedores pueden exportar

³⁹ Diego Guichon es economista y fue titular de la Dirección Nacional de Economía de los Hidrocarburos de la Secretaría de Energía de la República Argentina.

⁴⁰ Beno Ruchansky es Ingeniero Industrial Mecánico de la Universidad de la República (Uruguay) y Magister en Economía de la Energía de la Universidad "Pierre Mendes France" de Grenoble (Francia). Fue presidente de UTE - Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas de Uruguay y Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL.

⁴¹ Carlos Sabino es Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

sus productos hacia donde exista demanda. Desde este punto de vista, el *multilateralismo* es equivalente al libre comercio internacional.

Como segunda acepción, Sabino (1991) aclara que suele hablarse también de acuerdos multilaterales cuando varias naciones definen un área de libre intercambio entre ellas, aunque no necesariamente hacia el resto de los países. En este caso el *multilateralismo* se asemeja más a las áreas de libre comercio o a las uniones aduaneras.

El mismo diccionario define al *bilateralismo* como un intercambio de bienes y servicios entre dos países mediante negociaciones o acuerdos gubernamentales. En tanto opuesto al *multilateralismo*, el *bilateralismo* es concebido como un sistema que restringe el comercio de las naciones involucradas, impidiendo el libre flujo de las mercancías y, por lo tanto, de los beneficios de la especialización internacional.

Explica Moreau-Defarges⁴² (2004) que, después de la Segunda Guerra Mundial, el *multilateralismo* es identificado con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y, con mayor precisión, con la célebre "cláusula de la Nación más favorecida" (NMF), que permite toda la dinámica del dispositivo. Según esta cláusula, cuando dos Estados miembros del GATT se otorguen una concesión mutua (por ejemplo, una reducción de los derechos de Aduana), esta concesión se hace extensiva de manera automática al resto de los Estados miembros. Toda ventaja negociada bilateralmente se vuelve multilateral y beneficia por igual a todos los participantes del sistema. Poco a poco, el *multilateralismo* rebasa dicho ámbito "técnico" y tiene que ver con todo sistema que asocia a varios Estados que se vinculan mediante obligaciones iguales y mutuas, mediante reglas comunes. El *multilateralismo* es incluyente; sólo puede funcionar si no deja a ningún Estado afuera. El objetivo del *multilateralismo* es integrar a todos los Estados en una misma comunidad de reglas. Los que quedan afuera hacen dudar sobre la legitimidad del dispositivo. ⁴³

La superioridad de los acuerdos y organizaciones *multilaterales* también es destacada en un estudio patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001). Tal estudio concluye que, para evolucionar de los intercambios a la integración y capturar la máxima eficiencia regional, así como para fortalecer los mercados nacionales, es necesario establecer una organización regional. Los acuerdos *binacionales* de convergencia, manteniendo una visión

.

⁴² Philippe Moreau-Defarges es Ministro Plenipotenciario, Investigador del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI) y Profesor en el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de París.

⁴³ Concluye Moreau-Defarges (2004): "Hijo del sueño kantiano o wilsoniano de paz perpetua, el multilateralismo no es más que una herramienta que refuerza y consolida la sociedad interestatal. Puede parecer la promesa del 'fin de la Historia', de la abolición de la guerra, del advenimiento de una humanidad liberada de su violencia milenaria. Pero la realidad estatal, las desigualdades entre Estados y el control de la fuerza, siguen siendo variables de gran importancia. Lo que sugiere la Historia es que cada avance hacia más orden, hacia más regulación, va acompañado de reacciones, de resistencias, de imprevistos. Todos los esfuerzos realizados para concebir mejor la paz, entre ellos el multilateralismo, suscitan reinvenciones de la violencia. Y ninguna estructura institucional está libre de una catástrofe: crisis económica, guerra... No hay que pedirle al multilateralismo más de lo que puede dar."

nacional del sector, restringen el alcance de las transacciones y, en consecuencia, se pierde la eficiencia que es posible alcanzar con una organización regional.

De todos modos, a los efectos del presente trabajo, resulta apropiado **dejar de lado las** conceptualizaciones del *multilateralismo* que lo reducen a una apertura comercial indiscriminada, en coincidencia con los fines de los organismos internacionales que tienen a su cargo la promoción del libre comercio a nivel global. Tal como se describe más adelante en la sección A.4.3, desde comienzos del siglo XXI, la integración energética en los países del MERCOSUR ampliado ha vuelto a ser abordada como una cuestión estratégica, que debe ser guiada por acuerdos y compromisos políticos de los Estados que permitan superar los intereses privados y las fluctuaciones del mercado.

En tal sentido, Figueroa Pla⁴⁴ (2010) define al *multilateralismo* como un proceso continuo de negociación con vista a alcanzar el más alto grado de cooperación mediante la más amplia participación de Estados, grandes y pequeños, poderosos y débiles, que permita a todos participar y hacer sus aportes a dicha cooperación. La razón de ser del *multilateralismo* sería la búsqueda de soluciones concertadas entre los Estados.

Nótese que el *multilateralismo* que define Figueroa Pla (2010) sugiere lo contrario de lo que resulta de la definición que equipara al *multilateralismo* con el libre comercio. Esta definición, que refuerza el carácter estratégico de las negociaciones y acuerdos entre los Estados, resulta más ajustada a los objetivos de la integración energética, de acuerdo con el enfoque adoptado por los gobiernos latinoamericanos de este siglo. Así se refleja en la definición de *"integración energética multilateral"* adoptada en la sección A.1 del presente trabajo, a la que me remito.

A tono con estas definiciones, ya decía Gonzáles Arrieta⁴⁵ (1988) que la mayor valorización de los **esquemas de integración multilateral** reside en que **permitirían una mayor complementariedad productiva y comercial entre los países de la región con dotaciones de factores disímiles, otorgando mejores posibilidades de acortar las diferencias de desarrollo relativo existentes.**

En Europa, la primera declaración *multilateral* sobre cooperación energética se firmó inmediatamente después de la desintegración de la Unión Soviética en diciembre de 1991: la Declaración de la Carta Europea de la Energía es uno de los frutos de la finalización de la Guerra Fría. A partir de la Carta de la Energía, tuvo lugar una primera ronda de negociaciones multilaterales en favor de un régimen energético internacional. Esta ronda se prolongó durante tres años y se plasmó en un tratado jurídicamente vinculante que incluía un conjunto de disposiciones sobre comercio, tránsito e inversiones en el sector energético: el Tratado sobre la

⁴⁴ Uldaricio Figueroa Pla es Profesor de las asignaturas 'Organismos Internacionales' y 'Protección Internacional a los Derechos Humanos' en la Academia Diplomática de Chile. Se desempeñó durante 43 años en el Servicios Exterior de ese país.

⁴⁵ Gerardo M. Gonzáles Arrieta es Economista graduado de la Universidad Católica de Perú y de la Universidad de Toronto, Canadá.

Carta de la Energía firmado en 1994 fue fundamentalmente iniciativa de los Estados miembros de la Unión Europea⁴⁶, dada la falta de experiencia de la antigua Unión Soviética en materia de negociaciones sobre comercio e inversión. El Tratado de la Carta de la Energía se convirtió en el primer instrumento de Derecho Internacional que incluye prácticamente todos los aspectos de la cooperación energética (Belyi, 2009).⁴⁷

A.3.2 Valoración de la dinámica bilateral – multilateral en el MERCOSUR ampliado

Conforme a lo anticipado y según se demuestra con el listado de proyectos de infraestructura energética ejecutados en el MERCOSUR ampliado (ver Anexo I), el proceso de integración energética regional ha ido avanzando a través de acuerdos *bilaterales*. Destaca Ruiz-Caro⁴⁸ (2010) que los intentos de avanzar hacia la integración energética por vía *multilateral* han resultado hasta el momento poco exitosos, y más bien se han registrado mayores avances en el plano *bilateral*, tanto en el caso de interconexiones gasíferas como eléctricas.

Esta situación ha sido valorada de modo disímil por los autores y por los agentes del sector: (i) algunos conciben lo bilateral como una escala intermedia hacia lo multilateral; y (ii) otros entienden que ambos enfoques son más bien excluyentes, en tanto la concertación de acuerdos bilaterales de algún modo daría la espalda a los procesos con pluralidad de actores y de intereses.

Tradicionalmente, en los países de América Latina los esquemas bilaterales de cooperación e integración han sido concebidos como una fase previa en el camino hacia la convergencia multilateral. El Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI en sustitución de la ALALC se refirió expresamente a la posibilidad de celebrar "acuerdos de alcance parcial" (sin participación de todos los países miembros), aunque creando condiciones que permitan profundizar el proceso de integración regional mediante la progresiva multilateralización.

En su análisis de los acuerdos de integración suscriptos en 1986 entre Argentina y Brasil, Gonzáles Arrieta (1988) se pregunta si el *bilateralismo* es una alternativa excluyente frente al *multilateralismo*, o si constituye un paso previo necesario hacia la consecución de la integración regional. Observa que el resurgimiento de los esfuerzos de integración hacia fines de la década

⁴⁶ La Carta de la Energía se vio limitada geográficamente cuando Estados Unidos abandonó las negociaciones en 1993. Muchos países productores como Arabia Saudita, Irán y Venezuela obtuvieron el estatuto de observadores sin ratificar el Tratado. De esta forma, la aplicación del Tratado quedó restringida al ámbito de las relaciones Unión Europea-Rusia.

⁴⁷ Andrej V. Belyi es Profesor Asociado de Aspectos Políticos del Ámbito Energético Internacional en la Escuela Superior de Economía de Moscú, Rusia. Tal como se analizará más adelante, según Belyi (2009): "El asunto más espinoso en el proceso de la Carta de la Energía tiene que ver con el tránsito, ya que la Carta se adoptó justo después de la desintegración de la URSS".

⁴⁸ Ariela Ruiz Caro es economista peruana, con Maestría en Procesos de Integración Económica por la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como consultora internacional en temas de comercio, integración y recursos naturales en la CEPAL.

del '80 se ha concentrado en la forma de esquemas bilaterales, diferenciándose del énfasis puesto anteriormente sobre el multilateralismo. La conclusión de Gonzáles Arrieta (1988) es que el ideal de la integración latinoamericana es intrínsecamente multilateral y las posibilidades que ofrece el bilateralismo deben estudiarse como una opción para la reactivación de la convergencia regional.

En octubre de 2004 la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI recomendó potenciar el intercambio de información, la coordinación y las acciones comunes en materia de integración física regional y propuso promover el avance mediante la utilización de la vía bilateral o multilateral indistintamente.

Sánchez Albavera 49 (2006) sostiene que para avanzar en la integración energética regional se requiere "tanto multilateralismo como sea posible y tanto bilateralismo, abierto a terceros países, como sea necesario". La estrategia que propone consiste en profundizar el multilateralismo generando una convergencia subregional (en el marco de la Comunidad Andina, el MERCOSUR y el Sistema de Integración Energética Centroamericano) para avanzar hacia la integración energética regional. Ello, junto con un creciente bilateralismo que permita concretar iniciativas abiertas a terceros países, tanto en las interconexiones eléctricas como gasíferas.

De acuerdo con Sanahuja (2007), las exigencias de la integración en materia de coordinación de políticas y de adopción de normas comunes se han visto obstaculizadas por el escaso desarrollo institucional que se observa en la mayor parte de los grupos subregionales. La resistencia a crear instituciones supranacionales y a atribuirles las competencias necesarias, manteniendo esquemas puramente intergubernamentales, así como la debilidad del ordenamiento jurídico común, se han convertido en lugares comunes en el debate. Es frecuente escuchar en las cancillerías latinoamericanas la frase "no queremos crear una burocracia como la de Bruselas". Opina Sanahuja (2007) que la ausencia de órganos supranacionales y de un ordenamiento jurídico autónomo, con efecto directo y primacía respecto a las normas nacionales, unida a la debilidad de los mecanismos de resolución de controversias, sigue siendo un lastre de la integración, limitando seriamente su eficacia.

En cambio, para González Silva (2008) uno de los rasgos de la problemática que presenta la región sudamericana en materia de integración energética es lo que llama el "síndrome de la sobreintegración", que consistiría en el fomento de la firma de acuerdos *multilaterales* de integración junto con la proliferación de acuerdos *bilaterales*, tanto intra- como extra-regionales. Para este autor, el resultado final de la coexistencia de la voluntad de integración (*multilateralismo*) con la voluntad de cooperación (*bilateralismo*) es la imposibilidad de que la región alcance etapas finales de un proceso de integración con beneficios reales para los pueblos y sociedades nacionales de cada país. De esta manera, los esfuerzos por la integración conducen a la desintegración.

⁴⁹ Fernando Sánchez Albavera se desempeñó como Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL – Conferencia Económica para América Latina y Caribe de las Naciones Unidas.

González Silva (2008) insiste en cuestionar por qué en América del Sur se suscriben acuerdos multilaterales y se constituyen organismos internacionales para el fomento de la integración energética, mientras paralelamente se practica fuertemente el bilateralismo. Entre las posibles respuestas, considera que esto se debe a una generalizada desconfianza de los países de la región entre sí y de un futuro prometedor en un escenario de efectiva integración, dado que ello implica la cesión de verdaderas cuotas de soberanía. Los Estados y sus clases políticas se resisten a renunciar de manera parcial o total a la noción de soberanía, fuertemente enraizada en el pensamiento nacionalista latinoamericano. Los países de la región se quieren integrar y recibir los beneficios -fundamentalmente económicos- de la integración sin ceder cuotas reales de soberanía. A diferencia de los acuerdos multilaterales de integración, los acuerdos bilaterales -además de arrojar resultados más expeditos- por lo general exigen menos o nada en cuanto a la cesión de soberanía. Las bilaterales son relaciones con mayores posibilidades de control.

En el mismo sentido, en la presentación del estudio realizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, 2008) en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert⁵⁰, se insiste en las contradicciones que se expresan actualmente en dos fenómenos: (i) la convivencia entre un discurso político que privilegia la multilateralidad con negociaciones bilaterales que exigen poco o nada en términos de cesión de soberanía; y (ii) una suerte de "síndrome de sobreintegración" evidenciado en la proliferación de iniciativas sin conexión aparente con mecanismos de cooperación regional y sub-regional institucionalmente más consolidados. En consecuencia, se recomienda avanzar hacia un "paradigma propio" de integración que -sin descartar modelos existentes y ensayados en otras latitudes- se adapte a las particularidades políticas, históricas y culturales de América del Sur. Este paradigma debería obedecer a una concepción geoestratégica y geopolítica compartida, que incluya acuerdos en relación al concepto de la soberanía y que posibilite concretar un marco regulatorio común que trascienda las diferencias ideológicas, facilitando el equitativo tratamiento de las asimetrías existentes. En el proceso de avance hacia la construcción de esa "visión propia" en materia de integración, la flexibilidad debe ser un criterio fundamental. Se requiere flexibilidad para hacer compatibles y complementarios acuerdos multilaterales con iniciativas bilaterales o subregionales, así como para combinar de manera armónica las distintas fuentes energéticas como pivotes de la integración.

Dice Gardini⁵¹ (2010) que desde el principio, entre las nuevas repúblicas latinoamericanas independizadas, la unidad y la solidaridad definió el discurso y teorización de los padres libertadores, como Bolívar y San Martín, y más tarde de los grandes intelectuales que formaron la "conciencia latinoamericana", como Monteagudo, Alberdi y Martí. Sin embargo, estos supuestos

⁵⁰ Los coordinadores del estudio son Kurt-Peter Schütt, Director del ILDIS y representante en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert; y Flavio Carucci, Coordinador del Proyecto Regional "Desarrollo e Integración Energética en América Latina 2005-2007".

⁵¹ Gian Luca Gardini es Profesor de Relaciones Internacionales y Política Latinoamericana en la Universidad de Bath, Reino Unido.

elementos comunes estuvieron siempre en pugna, tanto por rivalidades políticas y de liderazgo como por diferentes intereses y antagonismos en lo concerniente a la seguridad y al terreno económico.

La línea sugerida por Gardini es escéptica. Señala que en Sudamérica coexisten cuatro bloques regionales: la CAN, el MERCOSUR, la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) y la Unión Suramericana (UNASUR). El autor deja de lado la CAN porque considera que su proyección internacional es limitada y opina que los otros tres esquemas presentan recetas políticas y económicas más divergentes que convergentes. La disfuncionalidad de los objetivos que persigue cada asociación resultaría de las respuestas que cada una da a la relación con Estados Unidos, el papel de Brasil en el marco de la unidad regional, y el modelo económico y de desarrollo a adoptar por la unidad regional.

La prevalencia del enfoque bilateral se observa no sólo en el MERCOSUR ampliado, sino a nivel regional. Puede decirse con Mansilla ⁵² (2011) que los acuerdos energéticos multilaterales han sido los grandes ausentes en la historia latinoamericana. Durante las décadas del '60 y '70, hubo una tendencia hacia la búsqueda de la integración multilateral mediante la creación de los organismos regionales ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Empresarial Latinoamericana), CIER (Comisión de Integración Eléctrica Regional) y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía). Estos organismos perdieron su impulso en los '80. Durante los '90, las políticas neoliberales modificaron fuertemente el sentido de la integración energética, imprimiendo objetivos de desregulación y apertura que se reflejaron en los Tratados de Libre Comercio y en los capítulos de inversiones y servicios del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

No obstante, Venezuela fue impulsando por intermedio de PDVSA una serie de acuerdos multilaterales entre las petroleras estatales de la región. Sobresale la creación de Petroamérica en el marco del ALBA. Su función debía ser la de coordinar a las empresas regionales Petrocaribe, Petroandina y Petrosur y construir el Gasoducto del Sur que uniría Venezuela con Brasil, Argentina y Chile. De estas iniciativas, la única que tuvo existencia real es Petrocaribe. ⁵³

La actualidad latinoamericana indica que solamente están prosperando algunos de los convenios bilaterales, al tiempo que países como Perú buscan romper los tratados regionales con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En opinión de Mansilla (2011), el MERCOSUR (aún después del acercamiento de Venezuela) no ha generado espacios de integración energética real.

⁵² Diego Mansilla es Licenciado en Economía (UBA), becario del Área de Investigaciones Interdisciplinarias del Centro Cultural de la Cooperación. Es autor del libro Hidrocarburos y Política Energética.

⁵³ Petrocaribe es un Acuerdo de Cooperación Energética que tiene como objetivo resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña. Creada en 2005, está formada por 16 países del Caribe que dependen del petróleo importado. De acuerdo con las necesidades energéticas de cada país, PDVSA se compromete a entregar un monto fijo con grandes beneficios financieros sobre el importe de la deuda petrolera (financiando a largo plazo hasta el 50% de la factura con un interés del 1% y dos años de gracia).

La revisión de estos antecedentes sugiere que posiblemente la persistencia en la bilateralidad se deba a que los países del MERCOSUR ampliado no están dispuestos a renunciar a porciones importantes de su soberanía. Los acuerdos multilaterales requieren la formación de algún tipo de organismo multilateral (con facultades supranacionales o no, de carácter político o técnico) capaz de administrar el acuerdo y resolver eventuales conflictos.

El MERCOSUR fue deliberadamente creado y mantenido como una organización intergubernamental. Todas las decisiones deben ser tomadas por los funcionarios de los países a través de la regla del consentimiento unánime. ⁵⁴ En el MERCOSUR no existe derecho comunitario y las decisiones regionales carecen de efectos directos; para tener validez deben internalizarse en la legislación de cada Estado Parte. ⁵⁵ Tampoco existe una burocracia regional y las políticas son implementadas por las autoridades nacionales. Cada vez que hay que tomar una decisión trascendente, se recurre a la negociación directa entre presidentes.

La respuesta podría estar en **ir hacia el multilateralismo "en diagonal"**, sin una cesión de soberanía o con una cesión minimizada. Un acuerdo *multilateral* sobre tránsito de energía se orienta en este sentido. Sería suficiente con el compromiso de las partes signatarias de internalizar el acuerdo internacional en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Desde la concepción política y estratégica definida más arriba (ver A.2.3) sería posible allanar el camino para el establecimiento de una regulación común del tránsito de la energía. La posibilidad de que los países puedan conectar sus fuentes y mercados energéticos en forma de red, accediendo al tránsito por terceros países en condiciones equitativas, permitiría a los pueblos alcanzar las ventajas concretas de la *multilateralidad* y potenciar un desarrollo armónico del conjunto de las naciones.

A.4 – EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN EL MERCOSUR AMPLIADO

En la presente sección se analizará la evolución de la integración energética en el MERCOSUR ampliado, según la prevalencia de la participación pública o privada en las inversiones en infraestructura y en la titularidad de los intercambios. Combinando estas categorías con la bilateralidad o multilateralidad de los vínculos de la integración se presentan las siguientes combinaciones:

	BILATERAL	MULTILATERAL
PÚBLICO	1960-1980: grandes	desde 2005: vuelta del Estado +

⁵⁴ Solamente el procedimiento de resolución de controversias quedó excluido del requerimiento de unanimidad.

⁵⁵ La necesidad de internalización resulta cuando (i) la propia norma mercosureña (derivada) define expresamente que debe ser incorporada por el ordenamiento nacional; (ii) la norma no sea operativa por sí sola y requiera el complemento del sistema jurídico interno; (iii) la norma esté sujeta a condición o a la actividad de los órganos del MERCOSUR competentes o de las autoridades estatales que corresponda.

	aprovechamientos	foros multilaterales
	hidroeléctricos	
	(ver A.4.1)	(ver A.4.3)
PRIVADO	1990-2004: interconexiones eléctricas y gasíferas	_
	(ver A.4.2)	

A.4.1 La concreción de los grandes aprovechamientos hidroeléctricos bajo acuerdos estatales bilaterales en la década del '80

Entre las décadas del '60 y del '80, los países que más adelante constituirían el MERCOSUR fueron pioneros en el desarrollo de proyectos de aprovechamiento hidráulico compartido, con la ejecución de las centrales binacionales de Salto Grande (Argentina-Uruguay, 1.890 MW) sobre el río Uruguay, y de Itaipú (Brasil-Paraguay, 14.000 MW) y Yacyretá (Argentina-Paraguay, 3.200 MW) sobre el río Paraná. ⁵⁶

Ya en 1938 Argentina y Uruguay habían firmado un Acta que declaraba de interés común el aprovechamiento de la fuerza hidráulica del río Uruguay y que promovía la designación de una Comisión Técnica Mixta, que se creó finalmente en **1946**. En abril de 1974 comenzó la construcción del Complejo Hidroeléctrico **Salto Grande**. En 1979 entró en operación la primera turbina y en 1983 -con la puesta en marcha del último hidrogenerador- la obra quedó oficialmente inaugurada.⁵⁷

⁵⁶ Un emprendimiento adicional fue la realización del aprovechamiento sobre el río Acaraí (Paraguay), que se facilitó por acuerdos de suministro con Argentina y Brasil. Está pendiente la concreción de los aprovechamientos hidroeléctricos compartidos Garabí-Panambí sobre el río Uruguay (Argentina - Brasil) y Corpus sobre el río Paraná (Argentina - Paraguay).

⁵⁷ Salto Grande está ubicada en el kilómetro 342,6 del río Uruguay, aguas arriba de las ciudades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay). Tiene una potencia instalada de 1890 MW y un promedio anual de generación media de 8.300 GWh, que corresponde en un 50% a cada uno de los países. Salto Grande produce el 7% de la energía consumida en Argentina y el 50% de la utilizada en Uruguay. En sus comienzos, por el anillo de Salto Grande sólo se efectuaban transacciones de energía entre Argentina y Uruguay. En 1996 se suma a esta interconexión la República Federativa de Brasil mediante dos líneas de 500 kV entre Yacyretá (Argentina) y Garabí (Brasil). Esto permite las transacciones de compra y venta entre los tres países. Para ampliar la información puede consultarse www.saltogrande.org.



Ilustración 2 - Represa Salto Grande. Fuente: www.federacionuno.com.ar

Sin embargo, tal como señala Legisa⁵⁸ (2012), el desarrollo de los grandes aprovechamientos hidroeléctricos *binacionales* fue mucho más una consecuencia de enfoques geopolíticos que energéticos. Conforme a lo anticipado, hasta la década del '80, las relaciones entre Argentina y Brasil se basaron sobre la confrontación. Ambos países privilegiaban las cuestiones geopolíticas, buscando una preponderancia territorial y el alineamiento de los demás países limítrofes con cada uno por separado. Así, con el fin de evitar avances de las fuerzas armadas de un país sobre otro, Argentina y Brasil impedían el desarrollo industrial y de infraestructura en vastas zonas fronterizas. Esto redundó en el desaprovechamiento de las potencialidades para realizar proyectos de integración (puentes, puertos, aprovechamientos hidroeléctricos) que hubieran contribuido al desarrollo nacional y regional.

En este contexto, el mayor proyecto de integración energética en la región surgió como respuesta a una vieja disputa fronteriza entre Brasil y Paraguay, en el lugar donde se ubican los saltos de *Sete Quedas* o del Guairá. En 1962 ambos países firmaron un acuerdo para resolver la cuestión de límites al mismo tiempo que avanzaban en la definición de una gran central hidroeléctrica. El **Tratado de Itaipú** se firmó en **1973**, la construcción de la represa comenzó en 1974 y la primera turbina entró en operaciones diez años después.

⁵⁸ El Ing. Juan Antonio Legisa es Coordinador del Consejo Asesor de Estrategia Energética de la Secretaría de Energía de la República Argentina y Director Académico del Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE). Ha sido Profesor Titular e Investigador Principal del Instituto de Economía Energética, asociado a la Fundación Bariloche. Asimismo, se desempeñó como Subsecretario de Energía de la República Argentina, como Director Ejecutivo de la Entidad Binacional Yacyretá y como Presidente del Directorio del Ente Nacional Regulador de la Electricidad.

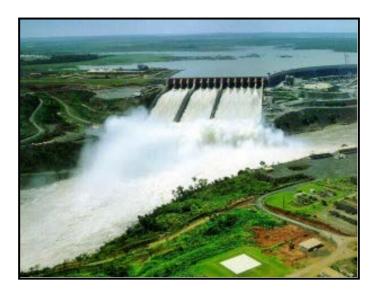


Ilustración 3 – Itaipú. Fuente: Itaipú Binacional

El acuerdo entre Brasil y Paraguay generó una reacción adversa de parte del gobierno argentino, que proponía analizar la totalidad de los posibles aprovechamientos hídricos en un marco institucional amplio, que incluyera a todos los países de la Cuenca del Plata, incluyendo un mecanismo de consulta previa a los países ubicados aguas debajo de un emprendimiento.⁵⁹

El 23 de abril de **1969** Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay habían firmado el **Tratado de la Cuenca del Plata**, que fue entendido como la máxima expresión de los esfuerzos diplomáticos de los Estados miembros para que -a través del diálogo y la negociación- la riqueza natural de la Cuenca fuera explotada de manera racional y equitativa. ⁶⁰ Pero tras la firma de este

⁵⁹ La Cuenca del Plata es uno de los sistemas hídricos más importantes a nivel mundial, tanto por el caudal de sus ríos como por la inmensa biodiversidad de los territorios de los países miembros. En la reunión de Buenos Aires del 27 de febrero de 1967, los Cancilleres de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay emitieron la "Declaración Conjunta de los Cancilleres de la Cuenca del Plata". Este documento acordó la realización de un estudio que permitiera la concreción de obras de carácter multinacional, bilateral y nacional y la creación del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC), con la misión de centralizar las informaciones de los países miembros y coordinar la acción conjunta de los mismos.

Ceppi (2009) repasa las intervenciones de los Cancilleres de la Cuenca del Plata en las reuniones que se celebraron en la ciudad de Buenos Aires entre el 24 y el 27 de febrero de 1967. El propósito de los encuentros fue potenciar la integración de estos países, aprovechando las características naturales de la región. Los representantes gubernamentales señalaron la necesidad de llevar a cabo estudios integrales en el territorio de la Cuenca con miras a realizar obras de infraestructura que contribuyeran al desarrollo de la región. Se partía de la idea de que el fortalecimiento de la "conciencia regional" sería la herramienta fundamental para resolver los problemas vinculados al desarrollo económico, a través de la adopción de políticas adecuadas en materia de explotación de los recursos de la Cuenca. En una de las reuniones de 1967, el representante de Brasil habría destacado la paulatina puesta en marcha de un "mecanismo multinacional de cooperación diplomática". Por su parte, los cancilleres de Bolivia y Paraguay habrían reafirmado las pretensiones del Estado brasileño de establecer un organismo intergubernamental que coordinara las

tratado subyacían tensiones y rivalidades, principalmente por la navegación de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. ⁶¹ Argentina procuraba incorporar la obligación de consulta previa con el país ubicado aguas abajo de un proyecto. ⁶² Por otra parte, Brasil tenía total claridad de que el nacimiento de una institución representativa de la Cuenca del Plata sería clave para dinamizar sus intereses nacionales (Ceppi⁶³, 2009).

En 1971, en el contexto de la cuarta reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, se firmó la **Declaración de Asunción**, donde básicamente se acordó que (i) en los ríos internacionales contiguos, siendo compartida la soberanía, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido por un acuerdo bilateral entre los ribereños; y que (ii) en los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo compartida la soberanía, cada Estado puede aprovechar las aguas conforme a sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible al otro Estado de la cuenca.

Sin embargo, la controversia se mantuvo porque Argentina sostenía que los términos de la Declaración de Asunción obligaban a la consulta previa a los efectos de determinar si la obra causaría perjuicios sensibles al país aguas abajo. Brasil y Paraguay entendían que la actitud

actividades de los Estados miembros para aprovechar al máximo los recursos naturales de la Cuenca. Con respecto a Bolivia, el establecimiento de un organismo integrado por los cinco países, sería -en palabras de su Ministro- "una nueva concepción de integración subregional" que ayudaría a atender problemas como el establecimiento de un puerto navegable sobre el río Paraguay; la canalización de los ríos Grande de Tarija y del Bermejo; la regulación del río Pilcomayo a los fines de obtener instancias de regadío, generación de energía y control de inundaciones río abajo, especialmente en los comienzos del área compartida por Argentina y Paraguay. Por otro lado, el representante boliviano destacó que el trabajo conjunto de los países de la región sería un incentivo para que Bolivia realizara importantes avances en su industria gasífera, particularmente en los departamentos de Santa Cruz y Tarija. Los estados dependientes del gas boliviano -como Argentina y Brasil- podrían beneficiarse de las importantes reservas de dicho recurso natural. El representante argentino, Nicanor Costa Méndez, habría hecho hincapié en la importancia del intercambio de información en la gestión y aprovechamiento de recursos naturales de estas características. Al igual que Brasil, Paraguay y Bolivia, Argentina habría destacado que la existencia de una base institucional sería un requisito fundamental para el uso adecuado de los recursos hídricos, la flora y la fauna de la Cuenca, precisamente porque un comité intergubernamental sería producto de una responsabilidad compartida.

⁶¹ Ceppi (2009) cita a Escudé-Cisneros (ESCUDE, Carlos, CISNEROS, Andrés, Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas, Tomo XIV. Disponible en Internet en http://www.argentina-rree.com/14/14-017.htm): "Paraguay fue un engranaje muy importante de la agenda política exterior argentina durante los años del onganiato", ya que Argentina veía como una amenaza la inmensa influencia de Brasil tanto en el Estado guaraní como en la región en su conjunto.

⁶² En el caso del aprovechamiento hidroeléctrico de Futaleufú, ubicado en territorio argentino pero cuyo curso de agua -siendo vertiente del Pacífico- atraviesa territorio chileno, Argentina cumplió con el procedimiento de consulta previa al país aguas abajo.

⁶³ Natalia Ceppi es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, y Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

CEARE-UBA.

argentina era obstructiva y continuaron en forma acelerada con el desarrollo de Itaipú. La solución a estas disputas llegaría recién el 19 de octubre de **1979** con la firma del denominado **Acuerdo Tripartito** entre Argentina, Brasil y Paraguay, que tomó en cuenta los proyectos de Corpus e Itaipú en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata. En este acuerdo se fijaron reglas para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos en el tramo del Río Paraná desde los Saltos del Guairá hasta la desembocadura del Río de la Plata, estableciendo los niveles del río y las variaciones permitidas para los diferentes emprendimientos hidroeléctricos en la cuenca común a los tres países.⁶⁴



Ilustración 4 – La Cuenca del Plata. Fuente: wikipedia

Entre tanto, Argentina había empezado a negociar con Paraguay la construcción de otra gran central hidroeléctrica sobre los saltos de Yacyretá-Apipé en el río Paraná, aguas abajo de

⁶⁴ El denominado *Acuerdo Tripartito* de 1979 procuraba la convergencia de intereses y la obtención de beneficios recíprocos, definiendo cuestiones tales como: (i) el nivel de agua máximo de operación de Corpus, fijado en 105 metros s.n.m.; (ii) la operación de Itaipú con la flexibilidad que aconseje su utilización, hasta la totalidad de su potencia, pero manteniendo caudales de aguas debajo de manera tal que determinados parámetros relacionados con la navegación medidos en la zona de la frontera fluvial entre los tres países (variación horaria de nivel, variación diaria de nivel y velocidad superficial normal) no sean vulnerables; (iii) la totalidad de la potencia -cumpliendo con los parámetros antes mencionados- se estableció en 18 unidades turbogeneradoras de 700 MW cada una; (iv) las condiciones para el llenado del embalse de Corpus; (v) la coordinación operativa de ambos proyectos; (vi).los tres gobiernos ratificaron su intención de asegurar que los caudales afluentes de los aprovechamientos de Itaipú y Corpus, en lo que les atañe, no afecten las actuales condiciones de navegabilidad del Río Paraná, ni produzcan perjuicios sensibles en su régimen aluvional, o a la actual operación de sus puertos. En un clima más distendido desde la firma del Acuerdo Tripartito, en mayo de 1980 Argentina y Brasil firmaron el tratado bilateral sobre aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos de los tramos limítrofes del río Uruguay y de su afluente Pepirí Guazú, conocido como el Tratado de Garabí.

Itaipú. En **1973** Argentina y Paraguay firmaron el **Tratado de Yacyretá**, en 1983 se inició la construcción y en 1998 quedó inaugurada. ⁶⁵



Ilustración 5 - Yacyretá. Fuente: Entidad Binacional Yacyretá

Vinculadas a las tres grandes centrales (Salto Grande, Itaipú y Yacyretá) surgieron las primeras interconexiones binacionales eléctricas de transmisión de potencia en bloque: entre Argentina y Uruguay, Argentina y Paraguay, y Brasil y Paraguay. Paralelamente se establecieron interconexiones transfronterizas de potencia menor, con las funciones de respaldo y de emergencia para la demanda local limítrofe.

A.4.2 La prevalencia de los mecanismos de mercado en las interconexiones e intercambios energéticos de la década del '90

Tal como describe Ruiz Caro (2010), desde fines de los '80 hasta principios del nuevo milenio la integración energética de América Latina y el Caribe estuvo marcada por la política energética de Estados Unidos, la cual se puso de manifiesto en la Iniciativa Energética Hemisférica, lanzada durante la primera Cumbre Presidencial de las Américas, realizada en Miami en 1994. Ésta tuvo lugar algunos años después de iniciado el proceso de reformas económicas cuyos ejes centrales fueron la plena libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación, conforme al Consenso de Washington de 1989 y a la Iniciativa de las Américas de 1990. Se

⁶⁵ La represa de Yacyretá se inauguró en 1998 con la puesta en funcionamiento de 20 turbinas al 60% de su capacidad. Desde febrero de 2011 opera con su cota máxima de 83 metros. El complejo hidroeléctrico tiene actualmente 3200 MW de potencia instalada y la generación media en 2012 superó los 20.000 GWh/año. Los compradores de la energía son ANDE (Paraguay) y EBISA (Argentina). Se prevé incorporar la central hidroeléctrica adicional de Aña Cuá, que aumentará la oferta de potencia firme en 250 MW, con una capacidad máxima instalada de hasta 300 MW y con una energía firme anual de 2.000 GWh/año. La parte de la energía que corresponde a Paraguay y que ANDE no toma se cede a Argentina, que paga una compensación por cesión de energía que fue establecida originalmente en el Tratado en 2,998 US\$/MWh y que en 2011 alcanzó US\$ 9,00/MWh. Para actualizar la información puede consultarse www.yacyreta.org.ar.

consideró que la apertura de mercados daría a los actores privados una considerable expansión de las oportunidades de negocios en la construcción de infraestructura para las interconexiones energéticas. Estas reformas contaron con el apoyo financiero del Banco Mundial, del BID y del Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos (EXIMBANK).

En el Cono Sur, con la vuelta a la democracia y los acuerdos de 1985 y 1986 entre los presidentes Alfonsín y Sarney, Argentina y Brasil habían iniciado una etapa de acercamiento, uno de cuyos ejes fue la cooperación en materia nuclear. Luego, con el triunfo del neoliberalismo en la década del '90, los gobiernos de Argentina y Brasil optaron por favorecer la apertura económica y atraer inversiones extranjeras a un mercado regional ampliado. Se sumaron Paraguay y Uruguay (Gardini 2010). Tal fue la base del **Tratado de Asunción de 1991**, por el cual se creó el **MERCOSUR**.

En 1993 el Grupo Mercado Común (GMC) aprobó, mediante resolución Nº 57/93, el documento Directrices de Políticas Energéticas en el MERCOSUR. Este documento pretendió definir los elementos básicos que permitirían la coordinación de las políticas energéticas nacionales. Sin embargo, la sola definición de los principios no fue suficiente para garantizar los beneficios de la integración. El documento destaca que las realidades nacionales son el punto de partida del proceso de integración y que tales realidades "consideran prioritario el abastecimiento de los mercados nacionales". De todos modos, se confiaba en la tendencia hacia una mayor integración energética para asegurar una más eficaz utilización de los recursos y la obtención de beneficios que no serían posibles en condiciones de aislamiento. Desde esta perspectiva se consideraba que la experiencia acumulada en materia de emprendimientos energéticos binacionales permitiría alentar muy favorables expectativas para extenderlas al campo multilateral del MERCOSUR. ⁶⁶

⁶⁶ Los elementos básicos definidos en el documento de 1993 son los siguientes: 1 - Viabilidad económicofinanciera de los proyectos energéticos de la región; 2 - Optimización de la producción y del uso de las fuentes de energía de la región; 3 - Favorecimiento de la integración entre los mercados energéticos de los Estados Partes, con libertad de compra y venta de energía entre las empresas de energía y libre tránsito de los energéticos, respetando las legislaciones vigentes en cada País; 4 - La política de precios de la energía es parte integrante de la política económica de los Países y como tal debe respetarla; 5 - El precio de la energía (ex-impuesto) debe reflejar, en principio, su costo; la posibilidad de administración de precios favorecidos, por las características específicas de algunos segmentos consumidores del sector productivo, debe ser analizada en común; 6 - Equivalente tratamiento tributario (impuestos, tasas y gravámenes internos) a la energía destinada a los sectores productivos tendiente a la armonización de las políticas fiscales aplicadas; 7 - Promoción del uso racional de energía y su conservación; 8 - Admisión, en el marco de libre intercambio energético, de la posibilidad de acuerdos energéticos binacionales o multinacionales, dentro o fuera de la región; 9 - Promoción de la producción y uso de energía renovables con bases económicas y ambientalmente sustentables; 10 - La armonización de la legislación ambiental y el establecimiento de estructuras organizadas que permitan resultados equivalentes en la mitigación de los impactos sobre el medio ambiente resultantes de la producción, transporte, almacenamiento y uso de los energéticos, incorporando los costos ambientales a los costos de energía; 11 -Coordinación en la gestión de propuestas de financiamiento a organismos internacionales con el objetivo de realizar estudios de viabilidad económico-financieros de emprendimientos energéticos comunes; 12 - Ajuste de criterios para permitir el acceso de las empresas energéticas a los mercados de capitales de los Países Miembros; 13 - Elaboración de

En este escenario, las **interconexiones eléctricas** evolucionaron desde el objetivo inicial de compartir el aprovechamiento de los recursos hidráulicos comunes y de proporcionar respaldo local y de emergencia, hacia una mayor integración de los sistemas a través de sus mercados y en base a una optimización económica de los recursos disponibles. En la década del '90, con las reformas regulatorias de mercado y la pluralidad de actores en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile, ⁶⁷ surgió un conjunto de nuevas interconexiones para la transmisión de potencia en bloque que se desarrollaron por iniciativa y a riesgo del sector privado. Hacia fines de los '90 se concretaron dos interconexiones entre Argentina y Brasil (Rincón Sta. María - Garabí y Paso de los Libres - Uruguayana), y una interconexión entre Argentina y Chile (Línea Termoandes). Esto fue posible por la expansión del uso del gas natural en la generación térmica y por el pasaje -al menos parcial- de los acuerdos de intercambio energético a precio fijo preestablecido (Tratados de Salto Grande, Itaipú y Yacyretá) hacia transacciones a precios de mercado (Decisión CMC Nº 10/98).

En cuanto al **gas natural**, en la década del '90 Argentina y Bolivia asumieron el rol de proveedores de gas en la región, pero bajo esquemas institucionales muy distintos entre sí. Bolivia planteó sus acuerdos e iniciativas de integración en torno a proyectos de inversión específicos. Argentina actuó como proveedor sobre la base de acuerdos amplios para la interconexión gasífera. Estos acuerdos no comprendían un gasoducto en particular, sino que establecían un marco general para las exportaciones e importaciones de gas natural, independientemente de qué obra se ejecutase. Además, este tipo de acuerdos no preveía todas las contingencias derivadas de los intercambios de gas, sino que remitía a la aplicación de la legislación interna de cada país. 68

estudios de planeamiento energético integrado regional, en concordancia con los planeamientos macroeconómicos nacionales; 14 - Adopción en el campo legal, patrimonial, técnico y gerencial de medidas que aumenten la calidad y la productividad de las empresas y su desempeño colegiado, lo que presupone la existencia de coordinación, en el sentido de asegurar la ampliación de los beneficios recíprocos resultantes de la integración energética de los países del MERCOSUR; 15 - Tener en cuenta la diversidad de factores socioeconómicos y políticos que intervienen en la organización de los sistemas energéticos.

⁶⁷ En el sector de energía, Uruguay y Paraguay conservan hasta el presente sus empresas estatales monopólicas.

⁶⁸ Por "acuerdos amplios para la interconexión" me refiero a los Protocolos firmados en la década del '90 en el marco de ALADI:

- "Acuerdo sobre Abastecimiento de Gas Natural argentino a la República Oriental del Uruguay", suscrito el 8 de julio de 1991 y complementado el 20 de septiembre de 1996.
- "Normas para la regulación del Acuerdo para el Suministro de Gas Natural", suscrito por Argentina y Uruguay el 31 de enero de 1992.
- "Normas para la regulación del Acuerdo para el Suministro de Gas Natural", suscrito por Bolivia y Brasil el 17 de agosto de 1992 como Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio en el marco de ALADI.
- "Normas para la regulación del Acuerdo para el Suministro de Gas Natural", suscrito por Argentina y Bolivia el 29 de septiembre de 1992 como Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio en el marco de ALADI.

En el caso de **Bolivia**, aunque ésta también firmó los acuerdos bilaterales amplios de suministro de gas a Argentina y a Brasil, los proyectos fueron determinados y ejecutados por las empresas estatales. El único exportador (agregador) por parte de Bolivia fue Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), mientras que el importador por parte de Argentina fue Gas del Estado hasta su privatización, y posteriormente YPF S.A. Los resultados de esta estrategia de integración han sido exitosos hasta el presente. El Gasoducto Norte en el tramo argentino estuvo en funcionamiento continuo desde 1972 hasta 1999 y tuvo múltiples renegociaciones y extensiones de plazo, las cuales pudieron definirse en un marco de acuerdos razonables. El gasoducto desde Bolivia hacia Brasil inició sus operaciones en 1999 y opera actualmente a plena capacidad.

En el caso de **Argentina** como proveedor de gas, ni el acuerdo multilateral en el ámbito del MERCOSUR (Decisión CMC Nº 10/99) ni los acuerdos bilaterales firmados con Chile, Brasil y Uruguay han generado los resultados esperados. Mucho antes del repago de las obras, las mismas han quedado subutilizadas, planteándose controversias entre todos los actores involucrados. ⁶⁹

- "Normas que regulan la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre la República Argentina y la República de Chile". Decimoquinto Protocolo Adicional al ACE 16 (ALADI) del 7 de julio de 1995.
- "Protocolo de Entendimiento entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina sobre integración en materia energética", suscrito el 9 de abril de 1996.

⁶⁹ En diciembre de 1999, la Decisión 10/99 del Consejo del Mercado Común aprobó el "Memorandum de entendimiento relativo a los intercambios gasíferos e integración gasífera", en el que los Estados Parte (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) declararon su voluntad de avanzar en el desarrollo del comercio de gas y la complementación de los recursos energéticos del MERCOSUR que permitan diversificar las posibilidades de abastecimiento a los usuarios de cada Estado Parte, ofreciendo a los agentes de oferta y demanda condiciones de tratamiento no discriminatorio y posibilidad de acceso al mercado de la región. Se acordaron, entre otras, las siguientes acciones: Fomentar la competitividad del mercado de producción, evitando prácticas discriminatorias; Asegurar que los precios y tarifas de los servicios asociados a la compra y venta de gas (transporte, distribución y almacenaje) respondan en sus respectivos mercados a costos económicos, sin discriminación de usuarios de similares características y sin subsidios directos o indirectos; Asegurar que los precios y tarifas incluyan los costos ambientales y sociales para maximizar un desarrollo sustentable; Permitir el cumplimiento de los contratos de compraventa libremente pactados entre vendedores y compradores de gas de acuerdo con las leyes y tratados vigentes en cada Estado, absteniéndose de establecer restricciones al cumplimiento físico de los contratos, distintas de las establecidas para contratos internos de la misma naturaleza; Otorgar las autorizaciones, licencias o concesiones necesarias para la construcción y operación de gasoductos; Respetar el acceso abierto a la capacidad remanente de las instalaciones e interconexiones, sin discriminaciones por nacionalidad, destino (interno o externo), carácter público o privado de las empresas, respetando las tarifas reguladas para su uso y los contratos existentes; Promover la elaboración de estudios con miras a la operación conjunta de los sistemas de transporte, así como la identificación de los ajustes necesarios para viabilizar la integración gasífera.

A.4.3 La vuelta del Estado y la búsqueda de foros multilaterales en el nuevo siglo

En la última década, debido a problemas físicos del sector energético (el racionamiento de energía eléctrica en Brasil en 2001, la caída de los niveles de producción y reservas de gas natural en Argentina, la incertidumbre acerca de las inversiones que se materializarían en el upstream boliviano y en los nuevos descubrimientos del pre-sal en Brasil y de tight gas y shale gas en Argentina, el estancamiento de los proyectos de construcción de nuevos gasoductos regionales y de expansión de los existentes, el crecimiento de la demanda de energía en toda el área) en asociación con los cambios ideológicos en varios países de la región, el Estado retomó su presencia en los intercambios energéticos, subordinando las decisiones basadas en criterios comerciales a la seguridad de abastecimiento en cada país.

Advierte Gardini (2010) que hacia fines de los '90 el MERCOSUR perdió su carácter inicialmente político y adoptó una orientación económica esencialmente neoliberal, convirtiéndose en un área de libre comercio con algunos elementos de una incompleta unión aduanera. Pero tras la devaluación brasileña de 1999 y el colapso argentino de 2001, el MERCOSUR habría entrado en un largo período de auto-reflexión y estaría buscando nuevos principios rectores y formas innovadoras para acomodar los intereses y las agendas de sus miembros. Ante la creciente insatisfacción de Paraguay y Uruguay, Argentina y Brasil habrían reconocido la necesidad de manejar en el ámbito regional algunas de las asimetrías persistentes. El MERCOSUR estaría tratando de reubicarse a sí mismo en términos conceptuales y geoestratégicos.

Con el cambio de siglo, las políticas energéticas liberalizadoras empezaron a ser revisadas. Empezó a imponerse la tendencia a rescatar el papel más activo del Estado en las actividades energéticas y a hacer del planeamiento estatal de los mercados energéticos un instrumento indicador indispensable en la canalización y coordinación de las inversiones de los agentes privados y públicos. Asimismo, la preservación de los recursos no renovables y la autonomía de los Estados para regular su explotación empezaron a ser reivindicadas como parte de las políticas energéticas (Ruiz Caro, 2010).

La tendencia a rescatar un papel más activo del Estado en las actividades energéticas subyace en las declaraciones oficiales consensuadas de los gobiernos sudamericanos. En todas ellas, se reivindica el derecho soberano de los países a establecer los criterios que aseguren el desarrollo sustentable en la utilización de los recursos naturales renovables y no renovables.

Asimismo, en los últimos años **se renovó la búsqueda de foros multilaterales**. A partir del año 2004, se inicia una nueva serie de cumbres presidenciales entre los países de la región comenzando con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN). En las siguientes reuniones y declaraciones, si bien comenzaron apoyando a la iniciativa IIRSA⁷⁰, la

⁷⁰ IIRSA es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, que se originó en la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en septiembre de 2000 en Brasilia. Los países participantes son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Los proyectos definidos por IIRSA aun existen y buscan impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio sudamericano. Se trata de un proyecto de alto contenido

CSAN mostró objetivos propios de integración que se contraponían a los dictámenes neoliberales de los acuerdos anteriores. En la Declaración de la II Cumbre se advierte que "la integración regional es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías".

La continuación política de la CSAN es la **Unión de Naciones Suramericanas** – **UNASUR**, que tiene entre sus principales objetivos "*la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región*". En mayo de 2008 se aprobó en Brasilia el Tratado Constitutivo de la UNASUR. El órgano máximo de la UNASUR es el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, quienes establecen los lineamientos políticos, los planes de acción, los programas y proyectos del proceso de integración suramericana, decidiendo las prioridades para su implementación.

Con respecto a las tendencias recientes en la UNASUR, entre los Principios Rectores de la Integración Energética Sudamericana se enuncian los siguientes: 1. Cooperación y Complementación; 2. Solidaridad entre los pueblos; 3. Respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos; 4. El derecho soberano a establecer los criterios que aseguren el desarrollo sustentable en la utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, así como también a administrar la tasa de explotación de estos recursos; 5. La integración regional en busca de la complementariedad de los países en el uso equilibrado de los recursos para el desarrollo de sus pueblos.

Cabe destacar la orientación social y política que han adoptado los principios rectores de la integración energética definidos por UNASUR en comparación con los principios basados en la

político, con el objetivo de mejorar la competitividad e inserción de la economía de la región a nivel global y promover un desarrollo socioeconómico sostenible, en especial a través de la modernización e integración de su infraestructura y logística en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Los proyectos de infraestructura de integración serían compartidos por los gobiernos, el sector privado e instituciones financieras internacionales (CAF, FONPLATA, BID).

To santecedentes de UNASUR se remontan a: (i) la Declaración de Brasilia de septiembre de 2000, en la que se concluyó que la continuidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos; (ii) el Consenso de Guayaquil de julio de 2002, mediante el cual los presidentes suramericanos expresaron su voluntad de impulsar acciones de coordinación y cooperación encaminadas a la conformación de un espacio común suramericano; y (iii) la Declaración de Cusco de diciembre de 2004, que creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSAN) para promover la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica, sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y de propuestas sectoriales que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región. En abril de 2007 se celebró la II Reunión Extraordinaria de la CSAN en Isla Margarita, Venezuela, donde se decidió el cambio de nombre por el de UNASUR. En la misma reunión se celebró la Primera Cumbre Energética Presidencial Sudamericana, oportunidad en la que los jefes de Estado de los países sudamericanos se reunieron por primera vez para diseñar las bases de una estrategia consensuada sobre el tema energético, para lo cual se acordó la institucionalización de las reuniones ministeriales de energía a través de la conformación de un Consejo en el marco de la integración regional que, entre sus tareas prioritarias, elaborará un Tratado Energético para la región sudamericana.

CEARE-UBA.

iniciativa privada y en la liberalización de las transacciones que adoptó el MERCOSUR en la década del '90.⁷²

La UNASUR tiene un carácter esencialmente político y carece -hasta ahora- de la dimensión económica que tienen el MERCOSUR o la CAN. Según Gardini (2010), UNASUR es el resultado de la visión brasileña para crear Sudamérica como una comunidad políticamente activa y cohesionada. El hecho de que los doce países sudamericanos se sumen al grupo puede proporcionar un cierto peso y legitimidad, pero crea al mismo tiempo problemas de coordinación y compatibilidades.



Ilustración 6 - Países que integran la UNASUR. Fuente: elaboración propia.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC nació de la unión de dos importantes espacios de reunión en América Latina: el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), el 23 de febrero de 2010, en la ciudad de Playa del Carmen, Quintana Roo, México. La I Cumbre de la CELAC, con el objetivo de su constitución definitiva y de integración frente a la crisis económica, tuvo lugar en Caracas, Venezuela, los días 2 y 3 de diciembre de 2011. La II Cumbre se realizó en Chile en enero de 2013. Entre sus principios están: el respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable; la cooperación internacional para el desarrollo sustentable; la unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe; y un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales. Es el más reciente esfuerzo regional por avanzar hacia la integración político-económica de los países latinos y caribeños.

⁷²Cfr. MERCOSUR\GMC\RES Nº 57/93 sobre Directrices de Políticas Energéticas en el Mercosur, MERCOSUR/CMC/DEC Nº 10/98 sobre Intercambios Eléctricos y MERCOSUR/CMC/DEC Nº 10/99 sobre Intercambios Gasíferos.



Ilustración 7 - Países que integran la CELAC. Fuente: elaboración propia.

Estas organizaciones se crearon luego de la trasformación del mapa político de la región y como consecuencia del rechazo de las políticas que preponderaron durante la década de los '90. Si bien todavía no se han generado modificaciones estructurales importantes, su agenda y objetivos han llevado al progresivo desplazamiento del núcleo de la integración sudamericana desde el tradicional ámbito comercial al revalorado ámbito geopolítico. En materia energética, se considera que, para evitar una explotación irracional de los recursos naturales, una verdadera integración debe incluir planificación y coordinación regional, por lo que son necesarios acuerdos multilaterales en vez de los arreglos binacionales que primaron en América Latina. Esa real integración energética debe ser liderada por los Estados y sus empresas pero con participación de movimientos sociales de la región, y debe ser acompañada por la integración política y cultural de los pueblos latinoamericanos. Serán necesarios reales acuerdos políticos que trasciendan el 'precio' y el 'mercado' mediante una mirada de largo plazo que considere necesidades energéticas pero también eficiencia, costos ambientales y el uso racional de los recursos.

Específicamente en materia de integración energética, en diciembre de 2005 se firmó un Acuerdo sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Parte y los Estados Asociados al MERCOSUR. Se trata de un acuerdo-marco, que requiere la conclusión de nuevos tratados internacionales que especifiquen en qué sectores y cómo se va a producir dicha cooperación. Se preveía que los firmantes celebraran acuerdos regionales, subregionales o bilaterales para el intercambio comercial de hidrocarburos, la interconexión de redes de transmisión eléctrica y de gasoducto y, finalmente, cooperación en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos. Se estableció, además, que ninguna disposición del tratado ni de los acuerdos que se concluyeran para su desarrollo podría modificar los derechos y obligaciones existentes de una Parte en otros tratados bilaterales o multilaterales de los que sea parte. El Acuerdo sobre Complementación Energética Regional evoca en su esencia al Tratado de la Carta de la Energía, que es un ejemplo de cooperación intergubernamental en el sector de la energía entre 51 países liderados por la Unión Europea (ver C.1.2). Pero el Acuerdo Marco de Complementación Energética es más limitado, al no contemplar

un mecanismo propio de solución de controversias o un régimen multilateral de inversiones. Únicamente se establece que, para los miembros del MERCOSUR se resolverá por el sistema previsto en este organismo y para las disputas entre miembros del MERCOSUR y Estados Asociados el sistema será el que prevean las partes en cada caso. Aunque nada impedía avanzar en la concreción de iniciativas más ambiciosas en este marco, no se generaron resultados hasta el presente.

A.4.4 La ejecución de los proyectos confirma la persistencia del enfoque bilateral

Si enfocamos la integración energética en el MERCOSUR ampliado desde el punto de vista de los proyectos ejecutados, la bilateralidad de los intercambios se observa tanto en el sector eléctrico como en el de gas natural.

Electricidad

Los grandes proyectos binacionales de generación eléctrica fueron desarrollados por los Estados nacionales y durante el último tercio del siglo XX proveyeron energía de bajo costo para sostener el proceso de industrialización (Ruiz Caro, 2010). Las relaciones derivadas de estos emprendimientos continúan administrándose en forma bilateral.

Ref.	Países	Denominación	Río	Cap. Instalada	Observaciones
Α	Br - Py	Itaipú	Paraná	14.000 MW	En operación
В	Ar - Uy	Salto Grande	Uruguay	1.890 MW	En operación
С	Ar - Py	Yacyretá	Paraná	3.200 MW	En operación
D	Ar - Br	Garabí	Uruguay	1.500 MW	En estudio
E	Ar - Py	Corpus	Paraná	3.400 MW	En estudio

Tabla 1 - Centrales hidroeléctricas binacionales. Fuente: CIER, 2011.

El conjunto de los proyectos binacionales configura un polo de producción hidroeléctrica superior a los 19.000 MW de potencia instalada. Si a la potencia ya instalada se le agrega el potencial adicional de los aprovechamientos de Corpus (3.400 MW) y Garabí (1.500 MW), se podrá expandir la capacidad instalada en este polo a aproximadamente 24.000 MW.

También han sido acordados en forma bilateral los **intercambios eléctricos** entre Argentina y Brasil. En 1998 se otorgaron autorizaciones para la exportación de energía eléctrica de Argentina a Brasil y para la construcción del sistema de transmisión asociado. Empresas privadas construyeron la estación conversora en Garabí, la línea en 500 kV Itá-Garabí-Rincón Santa María y un segundo circuito en 500 kV Rincón Santa María-Garabí-Itá. En 1995 se habilitó la interconexión Paso de los Libres-Uruguayana. En 2004 se produjo la inversión en el flujo de la interconexión: Brasil comenzaría a suministrar electricidad a Argentina. A fines de 2005 la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética entre Argentina y Brasil comenzó a estudiar la posibilidad de realizar un intercambio compensado de energía, que luego se extendió al gas natural suministrado por Argentina desde Paso de los Libres a la central térmica brasileña

de Uruguayana.⁷³ La negociación directa entre agentes privados fue sustituida por el acuerdo previo entre los gobiernos.⁷⁴

⁷³ AES Uruguaiana Empreendimientos S.A. construyó en Uruguayana, Brasil, una moderna central térmica de ciclo combinado, alimentada con gas natural proveniente de Argentina. En 1998 YPF y Petrobrás celebraron un contrato de compraventa de gas natural por un volumen de 2.8 MMm3/d diarios destinados a abastecer esta central. Sin embargo, la crisis de abastecimiento de gas natural en Argentina interrumpió las exportaciones.

⁷⁴ En 2006 se alcanzó un Acuerdo Transitorio, por el cual Brasil suministraría energía interrumpible de origen térmico a la Argentina durante los meses de invierno, para que luego Argentina le devolviera la energía a Brasil en primavera. Este acuerdo se fue prorrogando por cortos períodos. En el encuentro presidencial de febrero de 2008, los mandatarios de Argentina y Brasil firmaron un Memorando de Entendimiento e Intercambio de Energía Eléctrica para que -además del intercambio energético compensado- Brasil pudiera suministrar energía de origen hidroeléctrico con carácter de venta interrumpible (y no de intercambio). Los presidentes también ordenaron estudiar mecanismos que permitieran aumentar los intercambios con una modalidad más flexible. Desde mayo de 2012 y hasta diciembre de 2014 estará en vigencia la Addenda al Memorando de Entendimiento e Intercambio de Energía Eléctrica, que contempla tanto compraventas de energía térmica o vertida turbinable sin devolución (de enero a diciembre) como intercambios compensados de energía hidráulica con devolución (Argentina toma entre mayo y agosto y devuelve entre septiembre y noviembre)El art. 1 del Memorandum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre Intercambios Eléctricos prevé que: "El Gobierno brasileño buscará suministrar energía eléctrica en dos modalidades: a) Sin devolución de la energía suministrada, por medio de la utilización de usinas térmicas no utilizadas para la atención del mercado del país proveedor y/o de energía vertida turbinable no asignable al sistema brasileño; esta modalidad podrá ser realizada durante los meses de enero a diciembre de 2011, por medio de la Conversora de Frecuencia de Garabí o por medio de la Conversora de Frecuencia de Uruquaiana; b) Con devolución de la energía suministrada: suministro realizado por medio de la utilización de la energía eléctrica del sistema interconectado brasileño (de origen hidráulica) durante el período de mayo a agosto de 2011". Cabe destacar que (i) "El suministro de energía eléctrica en el período mencionado en el ítem "b" tendrá carácter excepcional e interrumpible" (art. 2) y que "El suministro de energía eléctrica de la República Federativa del Brasil a la República Argentina será realizado bajo la condición de no poner en riesgo la seguridad electro-energética brasileña" (art. 3).

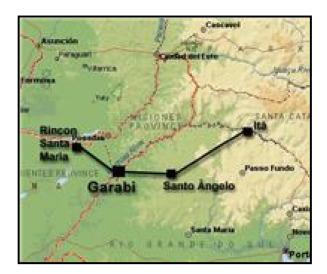


Ilustración 8 – Interconexión eléctrica Argentina-Brasil. Fuente: ABB Garabí

Del mismo modo, las transacciones de energía eléctrica entre Argentina y Paraguay, Argentina y Uruguay, Argentina y Chile, Brasil y Paraguay, Brasil y Uruguay, Brasil y Venezuela, Brasil y Bolivia han sido acordadas en forma bilateral. ⁷⁵ En el ámbito del MERCOSUR ampliado no se han implementado aun proyectos multilaterales que tengan el objetivo de compartir reservas y aprovechar la diversidad hidrológica, como se está haciendo en Centroamérica con la construcción de la línea SIEPAC y la constitución del Mercado Eléctrico Regional (MER).

En el mapa siguiente se identifican las interconexiones eléctricas, actuales y proyectadas, en los países del MERCOSUR ampliado.

Para mayor detalle sobre las transacciones eléctricas entre países del MERCOSUR ampliado puede consultarse el trabajo "Integración Eléctrica en América Latina: antecedentes, realidades y caminos por recorrer", publicado por CEPAL en febrero 2013, Capítulos IV y V.

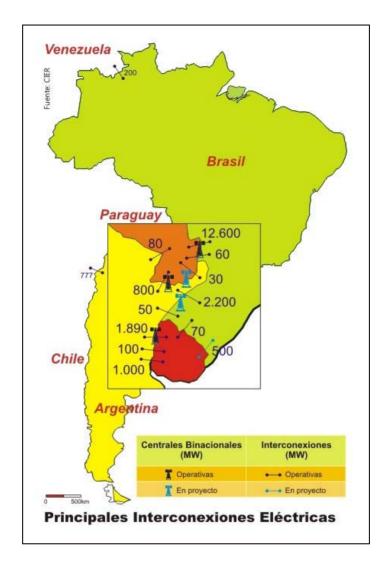


Ilustración 9 - Principales interconexiones eléctricas en el MERCOSUR ampliado.
Fuente: CIER.

Gas Natural

En el sector de gas natural también han prevalecido los proyectos bilaterales.

En la década del '90 las perspectivas del mercado regional permitieron que se desarrollara una gran infraestructura de gasoductos de exportación desde Argentina hacia sus países vecinos. Los acuerdos-marco y los proyectos de infraestructura para la exportación de gas de Argentina fueron implementados en forma bilateral. En 2004 la producción de gas natural de Argentina llegó a su máximo con 143 MMm3/d, de los cuales 20 MMm3/d fueron destinados a la exportación. Sin embargo, ese mismo año comenzaron las restricciones a las exportaciones, en tanto la inyección de los productores argentinos no fue suficiente para abastecer simultáneamente el crecimiento de la demanda interna y los contratos de exportación.

Bolivia mantiene actualmente acuerdos bilaterales de exportación con Brasil y Argentina. En 1999 se firmó el contrato de exportación de gas entre YPFB y Petrobrás y la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil con una capacidad máxima de transporte de 30 MMm3/día. Con motivo de la crisis energética argentina, en abril de 2004 se firmó un Convenio Temporario de Venta de Gas Natural entre la República Argentina y la República de Bolivia, que fue confirmado por los presidentes de ambos países en junio de 2006 como Convenio Marco para la provisión de gas natural boliviano durante un plazo de 20 años.

En cambio, quedaron pendientes de acuerdo y ejecución los proyectos que prevén la coordinación de más de dos países, como en el caso del proyecto del Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA) y del URUPABOL, que permitiría gasificar las provincias argentinas del Nordeste y llevar gas natural de Bolivia a Paraguay y Uruguay. Entre 2005 y 2008 también se consideró la posibilidad de cerrar un anillo gasífero entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, a través del proyecto denominado Red de Gasoductos del Sur. El proyecto no pudo concretarse por falta de acompañamiento político a la iniciativa.

El mapa siguiente muestra las cuencas gasíferas y los principales gasoductos, actuales y proyectados, en los países del MERCOSUR ampliado.

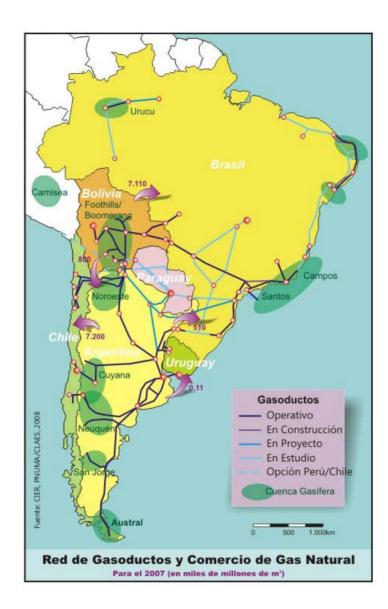


Ilustración 10 - Mapa de gasoductos en el MERCOSUR ampliado. Fuente: CIER.

En el Anexo I se identifican los principales proyectos de infraestructura energética para la realización de transacciones internacionales de electricidad y gas natural entre los países del MERCOSUR ampliado, construidos y en estudio. Esta información confirma que los proyectos completados son emprendimientos binacionales, mientras que los proyectos multilaterales están pendientes de ejecución.

A.5 - DIAGNÓSTICO Y JUSTIFICACIÓN

A.5.1 Hacia la integración multilateral

Las conclusiones de la presente sección A operan como diagnóstico, punto de partida y justificación de la discusión sobre 'tránsito de energía' que sigue en las próximas secciones. En este sentido podemos afirmar que:

- (i) Los esfuerzos de integración energética en el MERCOSUR ampliado han tenido hasta el presente un enfoque netamente bilateral.
- (ii) En la última década, el Estado retomó su presencia en los intercambios energéticos y reivindicó la concepción política y estratégica de los proyectos multilaterales.
- (iii) La multilateralidad permitiría una mayor complementariedad productiva y comercial entre países con dotaciones de factores disímiles, otorgando mejores posibilidades de acortar las diferencias de desarrollo relativo existentes.
- (iv) La integración multilateral requiere un acuerdo sobre tránsito de energía, que contemple los intereses de los países transitados. En caso contrario, cada Estado queda limitado a intercambiar con sus vecinos.
- (v) Es posible que la persistencia en la bilateralidad se deba a que los países del MERCOSUR ampliado no están dispuestos a renunciar a porciones importantes de su soberanía.
- (vi) La respuesta podría estar en ir hacia el multilateralismo "en diagonal": desde una concepción política y estratégica, los países del MERCOSUR ampliado podrían alcanzar un acuerdo sobre la regulación del tránsito de energía que permita acceder a los beneficios de los intercambios multilaterales sin renunciar a la soberanía.

A.5.2 Proyectos que requieren un acuerdo sobre tránsito

Según Bertero (2012), el esfuerzo para la remoción de los obstáculos a la integración energética multilateral dentro del MERCOSUR se justifica en las ventajas que se derivan de los intercambios intra-regionales (por oposición a los intercambios extra-regionales: exportación hacia o importación desde países fuera de la región). A título de ejemplo, en el caso del gas natural, si Argentina garantizara el libre tránsito del gas de Bolivia para suministro a Paraguay y Uruguay, se optimizarían proyectos como el URUPABOL, permitiendo derivar un ramal del Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA) para suministro a Paraguay y continuando hacia el sur para llevar gas a Uruguay, como complemento del suministro obtenido a partir de la futura planta de regasificación de gas natural licuado (GNL) ubicada en las proximidades de Montevideo. Por su parte, Argentina se beneficiaría con la disminución del costo de los ramales de su sistema de transporte de gas hacia sus provincias del Nordeste (GNEA). Además, si se contara con la alternativa de gas de Bolivia para Uruguay, las instalaciones de regasificación en Montevideo podrían ser administradas optimizando también los despachos de acuerdo con las necesidades de ambos países.

Incluyendo el ejemplo citado por Bertero (2012), existen varios proyectos que aportarían enormes ventajas para la seguridad energética de la subregión y que solo se tornarían viables en caso de alcanzar una regulación satisfactoria del tránsito de energía por terceros países:

- Exportación de gas natural de Bolivia a Uruguay y Paraguay (proyectos URUPABOL y GNEA)
 - o comercialización de los excedentes de gas natural de Bolivia (uno de los países de menor desarrollo relativo) a cambio de precios y condiciones convenientes para mejorar su grado de desarrollo relativo en relación con el de sus vecinos
 - introducción del gas natural en Paraguay
 - o gasificación de las provincias del Nordeste argentino
 - mayor seguridad de suministro de gas para Uruguay y -con las instalaciones de regasificación en Montevideo- podrían optimizarse los despachos
- Exportación de electricidad de Paraguay a Uruguay y Chile a través de Argentina
 - comercialización de los excedentes de electricidad de Paraguay (otro de los países de menor desarrollo relativo) a cambio de precios y condiciones convenientes para mejorar su grado de desarrollo relativo en relación con el de sus vecinos
 - o mayor seguridad de suministro eléctrico para Uruguay y Chile
- Exportación de GNL de la planta regasificadora de Montevideo (en proyecto) a Chile mediante sustitución con gas natural de cuencas argentinas
 - Uruguay se beneficiaría con la disminución del costo de las instalaciones de regasificación
 - mayor seguridad de suministro de gas para Chile
- Intercambio de gas natural entre Brasil y Argentina mediante sustitución de GNL por gas natural de cuencas argentinas⁷⁶
 - Brasil podrá importar GNL para poner en funcionamiento su planta de generación térmica a gas natural en Uruguayana
 - Argentina podrá poner en funcionamiento el gasoducto de exportación entre Paso de los Libres y Uruguayana

⁷⁶ En enero de 2013 Argentina y Brasil acordaron una operatoria por la cual Petrobrás ingresó GNL a las instalaciones de regasificación de Bahía Blanca (Argentina) para que el mismo sea entregado en Uruguayana (Brasil). Al respecto, una Addenda al Memorándum estableció que: "el gobierno argentino se comprometería a permitir el libre tránsito de gas natural brasileño en la red de transporte argentina, hasta el punto de interconexión ubicado entre Paso de los Libres y Uruguaiana".

- una operatoria similar podría realizarse si Argentina toma gas natural de Bolivia liberado por Brasil en el Norte argentino y coloca cantidades equivalentes en Paso de los Libres con destino a Uruguayana
- Intercambio de gas natural entre Chile y Argentina mediante sustitución de GNL recibido en el centro de Chile por gas natural argentino puesto en el sur de Chile
 - o evita a Chile tener que construir un gasoducto hacia el Sur
 - o mayor seguridad de suministro de gas en Chile y en Argentina
- Intercambio de energía eléctrica de Chile por gas natural de Argentina

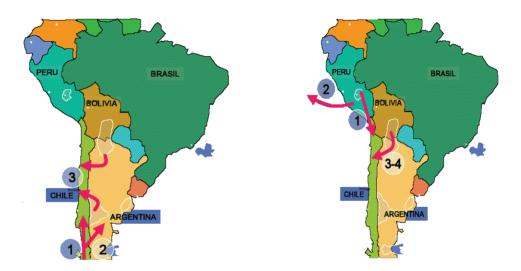


Ilustración 11 - Posibles operaciones de sustitución Argentina - Chile

- Coordinación subregional de los despachos físicos y económicos conjuntos de gas natural y electricidad optimizando el abastecimiento y la renta de ambos energéticos:
 - o si se combinan los grandes reservorios de los embalses de Brasil con la demanda de gas natural de Argentina, se podría utilizar energía hidráulica de Brasil en Argentina en invierno y devolver energía térmica en verano, utilizando las plantas de regasificación de GNL de la región en forma uniforme todo el año
 - si se alcanza la complementariedad de las reservas de gas y del potencial hidroeléctrico para abastecer los mayores centros de demanda, se alcanzará una optimización de recursos
- Exportación de GNL de Venezuela con destino a Brasil, Argentina, Uruguay y Chile
 - o desarrollo del potencial gasífero de Venezuela para reemplazar gas extra-regional en forma de GNL

o mayor seguridad de suministro de gas en Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile

Algunas de las operaciones de sustitución se han realizado en forma puntual, pero el objetivo sería concretar un marco regulatorio permanente de los intercambios, involucrando a todos los países de la subregión. Las soluciones energéticas -tanto en emergencias como en suministros de base de mediano y largo plazo- se tornarían más eficientes y más equitativas si se alcanzaran acuerdos multilaterales que, por razones geográficas y económicas, requerirán que exista un entendimiento sobre el tránsito de la energía.

B – EL TRÁNSITO DE ENERGÍA EN LA AGENDA DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR AMPLIADO: RECONSTRUCCIÓN DEL DEBATE

B.1 – LA PROPUESTA DEBATIDA

A partir de 2011, los países que integran el MERCOSUR ampliado comenzaron a debatir los términos de un acuerdo para la regulación del tránsito internacional de energía en la subregión. Actualmente (diciembre 2013) el debate se ha trasladado al ámbito de la UNASUR, donde los países del MERCOSUR ampliado siguen protagonizando el debate.⁷⁷

En la reunión ordinaria del SGT 9 del 1º de junio de 2011, con la presencia de las delegaciones de Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, se aprobó un proyecto de Decisión a ser elevado al Consejo del Mercado Común (CMC) en materia de tránsito de energía. Argentina, que no estuvo presente en la reunión, manifestó sus diferencias con el texto originalmente propuesto.

TRÁNSITO DE ENERGÍA

"Visto: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el Acuerdo Marco de Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.

"Considerando:

"Que es necesario promover y fortalecer la integración regional, impulsando el intercambio comercial de energía entre los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR

"Que la complementación en materia de energía debe tener como objetivo apoyar y facilitar la armonización de las respectivas estrategias nacionales y contribuir a la seguridad energética regional.

⁷⁷ La UNASUR cuenta con un Anteproyecto de Estructura de Tratado Energético Suramericano consensuado en la II reunión del Consejo Energético de Suramérica, celebrada en marzo de 2010 en Quito, Ecuador. El Cap. IV enumera, entre los principios para garantizar el intercambio energético, al "Libre Tránsito".

"Que el Acuerdo Marco de Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados establece que las Partes procurarán instrumentar la coordinación institucional, regulatoria y técnica de las actividades nacionales en materia de proyectos y obras de infraestructura que permitan el intercambio de energéticos, con el fin de alcanzar una efectiva integración energética, maximizando los beneficios económicos y sociales en la región.

"Que el [tránsito ARG / libre tránsito PAR] de energía por los Estados Partes, en armonía con los compromisos internacionales existentes, las respectivas legislaciones nacionales y las garantías de abastecimiento de la demanda interna de cada país, es un elemento fundamental para la asignación eficiente de los recursos energéticos disponibles en el bloque regional y es factor indispensable para la efectiva reducción de asimetrías."

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

- "Art.1.- Los Estados Partes, en la medida de sus compromisos existentes, [garantizarán PAR / promoverán ARG] el [libre PAR] tránsito de materias y productos energéticos, provenientes de un Estado Parte y destinado a un tercer Estado, en un marco seguro, eficiente y sin discriminación.
- "Art. 2.- A fin de implementar y reglamentar el Artículo 1 de la presente Decisión, el Grupo Mercado Común deberá elevar a consideración del Consejo del Mercado Común, antes de diciembre de 2012, una Directriz que regule el funcionamiento del [libre PAR] tránsito de energía entre los Estados Parte y Estados Asociados del MERCOSUR. [ARG solicita adecuar el plazo de elevación de la resolución y revisar el formato normativo].
- Art. 3.- Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

Como indica el artículo 2 del proyecto, no sólo está pendiente el acuerdo sobre el texto a elevar al Consejo del Mercado Común (CMC) sino que -una vez obtenida la Decisión- el Grupo Mercado Común (GMC) debería elaborar las pautas para regular el funcionamiento del tránsito. Con respecto a los distintos conceptos y mecanismos que determinan el funcionamiento concreto de la garantía de tránsito, resulta útil el papel de trabajo presentado por la delegación de Chile en el seno del SGT 9 y que se reproduce en la sección "B.2.1 – Chile" siguiente.

B.2 – LAS POSICIONES DE LOS PAÍSES

En la transcripción del proyecto (ver B.1) se reflejan al menos dos posiciones diferenciadas: (i) Paraguay pertenece -junto con Uruguay y Chile- al grupo de "países altamente interesados en el tránsito de energía", mientras que (ii) Argentina -dada su ubicación central en el MERCOSUR- es un "país no interesado en el tránsito de energía". Existiría también una tercera posición, dada por (iii) Bolivia, Brasil y Venezuela, como "países relativamente interesados en el tránsito de energía".

A continuación se intenta reconstruir la posición y los intereses de cada uno de los países del MERCOSUR ampliado frente a la cuestión del tránsito de energía.

B.2.1 – PAÍSES ALTAMENTE INTERESADOS EN EL TRÁNSITO DE ENERGÍA

Paraguay

Dentro de la subregión, Paraguay es el país que ha demostrado mayor interés en acordar un régimen que asegure la libre circulación de la energía, en tanto dicho régimen es necesario para que Paraguay pueda comercializar directamente con terceros países sus excedentes de energía hidroeléctrica. A tal fin, Paraguay necesita que Argentina le preste el servicio de transmisión, desde Yacyretá hasta Salto Grande para llegar a Uruguay⁷⁸ y por la red NEA-NOA para llegar a Chile. Por otra parte, el libre tránsito permitiría llevar gas de Bolivia a Paraguay, mediante la coordinación del proyecto URUPABOL con la construcción del gasoducto GNEA en Argentina.⁷⁹

Pero a la cuestión del tránsito por las redes de Argentina, en los proyectos de exportación de electricidad que interesan a Paraguay, se agrega el tema de la disponibilidad de la energía. Los grandes aprovechamientos hidroeléctricos Itaipú (Paraguay-Brasil) y Yacyretá (Paraguay-Argentina) se construyeron con financiamiento de Brasil y Argentina respectivamente, estableciéndose que las obras y la energía producida pertenecerían en un 50% a cada uno de los países participantes. Se acordaron precios predeterminados para el repago de las inversiones, así como las condiciones y precios para el uso de la energía, incluyendo la prioridad de la contraparte para tomar los excedentes. Esto significa que las energías de Itaipú y Yacyretá no son de libre disponibilidad: lo que un país no usa del 50% que le pertenece (caso de Paraguay) lo tiene que vender al otro país a precios preestablecidos.

En el año 2009 se concluyeron negociaciones entre los gobiernos de Paraguay y Brasil, modificando algunos de los aspectos sustantivos del Tratado de Itaipú de 1973, tendientes a la libre disponibilidad de los excedentes de energía de Paraguay, además de avanzar en la aclaración de otros reclamos pendientes entre las partes. ⁸⁰ La reciente reforma al Tratado de

⁷⁸ No hay redes de alta tensión (500 kV) que vinculen a Paraguay con Uruguay a través del territorio brasileño.

⁷⁹ El proyecto URUPABOL se originó en el Convenio Constitutivo del 29 de mayo de 1981 entre Uruguay, Paraguay y Bolivia, y fue ratificado por una Declaración de Interés de los Jefes de Estado de 2010 y una Declaración de Ministros de 2012. El estudio de prefactibilidad de la construcción de un gasoducto desde Bolivia hasta Uruguay, pasando por Paraguay, demostró un costo extremadamente elevado, convirtiéndolo en irrealizable. Luego se consideró la opción "gasoducto-hidrovía": importación de gas de Bolivia en forma de GNL o GNC que sería transportado en barcazas por la hidrovía.

⁸⁰ Después de casi un año de intensas negociaciones, en septiembre de 2009, Paraguay y Brasil definieron nuevas bases para el Tratado de Itaipú. Cada país es dueño de la mitad de los 14.000 MW que la represa produce anualmente, pero Paraguay consume solamente un 5% de su parcela. El resto lo vendía a Eletrobrás a US\$ 45 el MW/hora. Brasil estaba recibiendo en aquel momento casi el 20% de su energía de Itaipú y pagaba a Paraguay cerca de

Itaipú establece que a partir de 2023 Paraguay podrá vender su excedente a otros mercados fuera de Brasil. Hasta entonces, las redes y la energía son exclusivas.

El Tratado de Yacyretá de 1973 no se modificó por ahora y existen reclamos bilaterales pendientes de resolución, que incluyen la flexibilización de la disponibilidad de la energía excedente. 81 Los dos principales temas que hoy se encuentran en fase de negociación son la venta de energía paraguaya a terceros países a través de la red eléctrica argentina y el arreglo de la deuda que la Entidad Binacional Yacyretá mantiene con el Tesoro argentino.

En febrero de 2011, en ocasión de la inauguración de la cota 83 en la central de Yacyretá, Argentina y Paraguay firmaron la "Declaración de Posadas", que hacía referencia al compromiso de los dos socios de Yacyretá de permitir "el libre tránsito de la energía eléctrica procedente de la hidroeléctrica Acaray⁸², así como excedentes disponibles en otras fuentes de generación del Paraguay, a través del sistema eléctrico argentino, bajo las mejores condiciones posibles, con vistas a ventas a terceros países". 83

En la reunión ordinaria del SGT 9 del 22 de marzo de 2011, la delegación de Paraguay ratificó su posición sobre la libre disponibilidad de los excedentes eléctricos con el objeto de su venta a terceros países. También presentó los avances en el proyecto de venta de energía eléctrica a Uruguay pasando por territorio argentino. Se resaltó el resultado positivo de la prueba para alimentar el sistema eléctrico uruguayo con energía de la hidroeléctrica Acaray, durante el período de tres horas con una potencia de 50 MW.

US\$ 120 millones anuales por la energía cedida. El documento firmado por ambos presidentes, llamado "Construyendo una Nueva Etapa en la Relación Bilateral", triplica el valor pagado por Brasil por la energía paraguaya. Paraguay fue autorizado a vender un monto creciente de ese excedente de energía directamente al mercado brasileño. Además, la empresa Itaipú Binacional costearía la modernización de una línea de transmisión entre Itaipú y Villa Hayes, ampliando la capacidad de transmisión de la energía disponible para Paraguay. Durante la ceremonia de firma del acuerdo, el Presidente Lula afirmó: "El Brasil no está interesado en crecer y desarrollarse si nuestros vecinos no estén creciendo y desarrollándose al mismo tiempo" (Información publicada por Gustavo Rojas y Lucas Arce en el Observatorio Económico de la Red Mercosur, 28 septiembre 2009).

⁸¹ De acuerdo con el Art. XIII del Tratado de Yacyretá: "1. La energía producida por el aprovechamiento hidroeléctrico a que se refiere el Artículo I será dividida en partes iguales entre los dos países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho preferente de adquisición de la energía que no sea utilizada por el otro país para su propio consumo. 2. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a adquirir, conjunta o separadamente, en la forma que acordaren, el total de la potencia instalada".

⁸² La central hidroeléctrica Acaray es totalmente paraguaya, está ubicada en el departamento de Alto Paraná y tiene una potencia instalada de 200 MW.

⁸³ Otro de los puntos previstos en la "Declaración de Posadas" de febrero de 2011 era la construcción y puesta en funcionamiento de la ampliación del parque generador de Yacyretá en el segundo brazo del río Paraná (Aña Cuá), que aportaría una potencia adicional de 270 MW.

En la reunión ordinaria del SGT 9 del 31 de mayo de 2011, los representantes de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) de Paraguay realizaron una presentación de su experiencia de paso de energía eléctrica. Asimismo, la Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay realizó una presentación sobre los excedentes hidroeléctricos y su posible aprovechamiento en la región.

En la 41ª Cumbre del MERCOSUR, celebrada en Asunción a fines de junio de 2011, el entonces presidente de Paraguay manifestó el malestar de su país sobre el proceso de integración, debido a tres cuestiones fundamentales: (i) la falta de libre circulación y acceso directo a los mercados; (ii) la falta de libre tránsito de la energía; y (iii) la persistencia de las profundas asimetrías: "Para el Paraguay y para nuestra política exterior la libre circulación y el acceso directo a los mercados de los otros Estados miembros es un elemento clave que nos permitirá la transformación de nuestro aparato productivo". El ex presidente hizo hincapié en que: "El libre tránsito de la energía, respetando las necesidades y prioridades, así como el orden normativo interno de cada Estado miembro, es el fundamento que nos va a posibilitar aventurarnos a aceptar este desafío" (Diario ABC Color, 30 de junio de 2011).

La ANDE de Paraguay y la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) de Uruguay habían firmado una carta intención para la venta directa de energía eléctrica. También se habría realizado exitosamente una prueba técnica para demostrar la factibilidad de la exportación de energía de la central Acaray hacia el territorio uruguayo a través de la red argentina. Sin embargo, las negociaciones se habrían estancado cuando la delegación paraguaya intentó acordar con su contraparte argentina la utilización de la red eléctrica de ese país. El principal obstáculo habría sido el monto que la empresa argentina Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA), intermediaria en la operación, solicitó a la paraguaya ANDE. La cifra en cuestión habría sido de 48 US\$ por MW/hora, compuesta por un peaje de 14 US\$ por MW/hora y un resarcimiento de 34 US\$ por MW/hora en virtud del "perjuicio ocasionado por la pérdida de la venta" al mercado uruguayo. La pretensión de EBISA fue rechazada por Paraguay ante el Parlamento del MERCOSUR. Paraguay⁸⁴ ha expresado su postura en el sentido de que el cobro del peaje es legítimo, pero "la compensación por un supuesto perjuicio por la disponibilidad térmica ociosa en la Argentina es inaceptable desde todo punto de vista, particularmente en el marco del Tratado de Asunción". 85

En ocasión de la investigación sobre barreras a la integración energética en América Latina, funcionarios de OLADE (2012-A) entrevistaron a un representante del sector energético de

⁸⁴ Según declaraciones del ingeniero Ricardo Canese, Coordinador General de la Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos (CEBH) de Paraguay y miembro del Parlasur.

⁸⁵ Fuentes periodísticas paraguayas estimaron que, en el caso de prosperar la operación con el Uruguay, el precio de la energía suministrada por ANDE a UTE sería de entre 70 y 80 US\$ por MW/hora, frente a los cerca de 300 US\$ por MW/hora que estaría pagando la estatal uruguaya por la energía importada desde Argentina (Diario ABC Color, 11 de noviembre de 2012).

Paraguay. ⁸⁶ Respecto del proyecto de exportación de energía eléctrica al Uruguay, aprovechando la interconexión existente Paraguay-Argentina-Uruguay, el funcionario destacó los siguientes beneficios: "Paraguay podría vender su energía a un precio relacionado al de mercado pero al mismo tiempo solidario, al compartir los beneficios de la operación, colaborando con Uruguay, país que atraviesa por enormes sobrecostos de energía". Según la representación paraguaya, las dificultades para su implementación provendrían de "barreras normativas internas de Argentina, que contradicen instrumentos internacionales superiores, como el Tratado de Asunción y la Declaración del 25 de febrero del 2011 y no se aplican con el mismo criterio para otras energías de paso (energía brasileña)". Paraguay acusó a Argentina de no cumplir sus compromisos internacionales y aplicar un trato discriminatorio en el cobro del peaje.

El representante de Paraguay enfatizó que la venta de energía eléctrica a terceros países se enmarca en la cuestión de la armonización de las políticas tributarias entre los países de la subregión. Si se lograra tal armonización, se facilitarían los intercambios, ya que no habría que negociar caso por caso como ocurre actualmente.

Uruguay

Uruguay es otro de los países del MERCOSUR que está altamente interesado en que se permita el libre tránsito de la energía en la subregión. Actualmente, Uruguay cuenta con dos interconexiones eléctricas con sus países vecinos: con Brasil (70 MW) y con Argentina (líneas de Salto Grande, 2355 MW). Se está desarrollando una nueva interconexión en la frontera Este con Brasil (500 MW).

⁸⁶ Gustavo Casal del Viceministerio de Minas y Energía fue entrevistado por funcionarios de OLADE el 27 de junio de 2012.

⁸⁷ Los objetivos de este proyecto son: a) diversificar el comercio internacional de energía eléctrica, tanto de energía interrumpible como a través de eventuales contratos firmes; b) habilitar más mercados para la exportación de eventuales excedentes de las centrales del mercado uruguayo, en situaciones de alta generación hidráulica local; c) acceder a energía secundaria de Brasil durante sus períodos de abundancia, tanto excedentes hidroeléctricos como de generación térmica asociados a centrales no utilizadas. Las obras civiles están en estado avanzado, y la elaboración de los marcos jurídicos y comerciales se encuentra en desarrollo. La dificultad mayor radica en la compatibilización de los diferentes marcos regulatorios de ambos países, especialmente porque Brasil cambió su normativa con posterioridad al inicio de la obra. Inicialmente se había planteado que los precios regulados en Brasil serían los mismos para la exportación a Uruguay, pero luego la exportación quedó fuera de la regulación y se perdieron las garantías de precio y de abastecimiento. En Rivera (interconexión de 70 MW), Uruguay tenía el mismo precio que el mercado interno de Brasil. Así empezaron a construir la nueva interconexión (500 MW), totalmente a cargo de Uruguay. En agosto de 2011 se reunieron los presidentes de ambos países y dieron mandato para diseñar la integración eléctrica completa para llegar a una integración plena de ambos mercados con un despacho conjunto único. Con Argentina (CAMMESA), a nivel técnico se llega a un despacho único en la regulación de frecuencia y reservas; pero a nivel comercial hay independencia de despachos con convocatorias de uno y otro sistema sin constituir un despacho unificado.

En el trabajo publicado a principios de 2010 por la CEPAL, Ruchansky y Dubrovsky presentan las experiencias de integración eléctrica logradas entre Uruguay, Argentina y Brasil (CEPAL 2010, pág. 54). Explican que, debido a un déficit de precipitaciones, a comienzos de 2004 se redujo considerablemente la oferta de energía hidroeléctrica en Uruguay. El parque térmico disponible y los entonces 150 MW del contrato de importación con Argentina no eran suficientes para cubrir los requerimientos de la demanda. Los funcionarios uruguayos realizaron gestiones ante Argentina y Brasil, a fin de lograr suministros adicionales de energía en el marco del Convenio firmado en 1983. De este modo, a partir de abril de 2004 se habilitaron diversas formas en las que Uruguay pudo recibir energía eléctrica a través del sistema argentino: (i) la importación bajo modalidad de "emergencia" de energía térmica argentina al costo, mediante el pago por adelantado del costo variable de combustible; (ii) el empleo por parte de Uruguay de la energía asociada a la potencia que Argentina había licitado previamente en Brasil; y (iii) la compra de energía a Brasil en tránsito por el sistema de transmisión de Argentina empleando la interconexión en Garabí.

La importación de energía de Brasil a través de la infraestructura de Argentina evitó el racionamiento en Uruguay. Sin embargo, como la aduana argentina no permitía aplicar a la electricidad el régimen de mercadería en tránsito, el costo financiero de estas importaciones para Uruguay resultó muy alto. Si Argentina aceptara aplicar el régimen aduanero de mercadería en tránsito, la energía proveniente de Brasil con destino a Uruguay no se internalizaría en territorio argentino, De tal modo, se agilizarían los trámites aduaneros y se evitaría incurrir en costos financieros por la retención y posterior devolución del Impuesto al Valor Agregado. 89

También existen tres gasoductos con Argentina, que están subutilizados a partir de las restricciones a la exportación de gas natural. El suministro de gas de Argentina a Uruguay se realiza sobre una base interrumpible, con restricciones que han llevado las exportaciones a cero. Esto llevó a Uruguay a desarrollar proyectos alternativos para la importación de gas extrarregional (GNL) y de gas de Bolivia.

⁸⁸ Se trata del Convenio de Ejecución del Acuerdo de Interconexión de 1974 entre Argentina y Uruguay. Este Convenio puso en funcionamiento una Comisión de Interconexión de carácter permanente, que se ocupa de buscar nuevas modalidades de intercambio según las necesidades de los países. Los intercambios entre Uruguay y Brasil se regulan por un Protocolo de 1994 al Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio firmado en 1975 y por un Acuerdo de Entendimiento sobre Intercambio de Energía con Devolución de 2008 (que permite un suministro interrumpible de energía hidráulica brasileña entre mayo y agosto, con devolución por Uruguay entre septiembre y noviembre).

⁸⁹ Del mismo modo, ante requerimientos puntuales de Brasil, Uruguay ha realizado suministros de emergencia a ese país a través de las redes argentinas. Estos suministros fueron considerados una exportación de Uruguay a Argentina y luego una exportación de Argentina a Brasil. En cambio, ante requerimientos de emergencia de Argentina, Uruguay ha habilitado la interconexión Rivera-Livramento para el pasaje de energía de Brasil a Argentina bajo la modalidad de energía en tránsito.

La regulación del tránsito sería una garantía relevante para los proyectos que interesan a Uruguay: (i) la importación de energía eléctrica de Brasil y de Paraguay; (ii) la importación de gas de Bolivia en forma de GNL o GNC por vía fluvial (URUPABOL); y (iii) la instalación de la planta off-shore de regasificación de GNL en las proximidades de Montevideo para abastecimiento de Uruguay y Argentina. 90

Con motivo de la investigación sobre barreras a la integración energética regional, funcionarios de OLADE entrevistaron a representantes del gobierno uruguayo, ⁹¹ quienes manifestaron que Uruguay defiende el libre tránsito, ya que mientras no se obtengan las habilitaciones correspondientes, Uruguay debe limitarse a intercambios con sus vecinos: Brasil y Argentina. Insistieron las autoridades uruguayas en que la integración energética es antes que nada una integración política, como se ha dado en Europa o como la que resultaría del primer mandato de los presidentes de UNASUR referido a la integración energética. Es necesario que se cumplan en el largo plazo los compromisos establecidos y que realmente prime la voluntad de la integración por encima de las voluntades nacionales. A pesar de que con Paraguay hay acuerdos para la compraventa de electricidad, o con Bolivia para la compra de excedentes de gas, por la falta del libre tránsito estos acuerdos no han podido ejecutarse. A Uruguay le habría pasado lo mismo que a Chile: apostó a un único proveedor y cuando Argentina pasó de ser exportador a ser importador, la alternativa se vio frustrada. La instalación de la planta regasificadora buscaría independizar a Uruguay de un único proveedor.⁹²

El Director Nacional de Energía de Uruguay concluyó la entrevista señalando lo que considera tres elementos centrales para la integración energética regional: (i) poner al servicio del conjunto los recursos y la infraestructura de cada país; (ii) no hacer una discriminación de precios, aunque sí tener en cuenta todos los costos reales de transmisión, peajes, etc.; y (iii) permitir la

⁹⁰ En la entrevista concedida a OLADE a mediados de 2012, los funcionarios de la Dirección Nacional de Energía de Uruguay aclararon que el proyecto de la planta regasificadora no estaría en competencia con el proyecto URUPABOL, sino que se complementarían. El gasoducto virtual canalizaría una oferta de excedentes de Bolivia que en este momento no está superando 300 ó 400.000 m3/d que se repartirían entre Paraguay y Uruguay. Llegarían como máximo 500.000 m3/d. Cuando Uruguay tenga la planta regasificadora consumiría 4 MMm3/d. Para Uruguay tener más de una fuente es un reaseguro importante, porque no todos los días del año tendrán funcionando la planta por las características oceánicas del Río de la Plata. Además, Uruguay no podría construir un gasoducto hacia el Norte, donde sí llegarían las barcazas por la hidrovía y permitirían un desarrollo industrial. Estas son algunas de las razones por las que se cree que los proyectos son complementarios.

⁹¹ El 27 de junio de 2012, funcionarios de OLADE entrevistaron a Ramón Méndez, Director Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y a su colaboradora Cecilia San Román.

⁹² De acuerdo con los funcionarios uruguayos, la gran asimetría entre Argentina y Uruguay dificulta la construcción de la planta binacional. Argentina tienen una demanda 20 veces mayor que Uruguay (actualmente 300.000 m3/d); para Argentina sería una planta más y para Uruguay sería "la" planta para el abastecimiento del 100% de su demanda. Por eso, los intereses y la forma de posicionarse frente al proyecto son muy diferentes. Argentina tiene otras posibles fuentes energéticas: pozos propios, importación desde Bolivia. Para Uruguay la planta tiene exigencias de funcionamiento mayores.

libre circulación de la energía: entiende el funcionario que así como un camión con mercadería puede transitar por las rutas de los países del MERCOSUR pagando solamente el peaje, habría que permitir la circulación de energía como una mercadería más.

Chile

Chile pertenece al grupo de países altamente interesados en alcanzar un acuerdo sobre el tránsito de energía. Por su posición geográfica y por la escasez de recursos energéticos propios, la seguridad de suministro se vería significativamente incrementada si Chile pudiera acceder -sin barreras arancelarias y no arancelarias- al gas natural de Bolivia 93 o al GNL importado por Uruguay, que en ambos casos deberían atravesar el territorio y la infraestructura de Argentina. También podrían destinarse a Chile excedentes de energía eléctrica de Paraguay atravesando la red NEA-NOA de Argentina.

Actualmente, Chile no tiene ninguna interconexión internacional (ductos, líneas eléctricas) en funcionamiento. Los gasoductos construidos en la década del '90 quedaron prácticamente vacíos. La falta de gas natural hizo fracasar también la interconexión eléctrica Termoandes, que se concretó a fines de los '90 por iniciativa y riesgo privado, y comprendió dos obras: la generación en Argentina, a partir de gas natural local, con exportación de toda la energía hacia el sistema eléctrico norte de Chile (Sistema Interconectado del Norte Grande - SING) y la línea de interconexión eléctrica internacional.

En el marco de la investigación sobre barreras a la integración energética en América Latina, funcionarios de OLADE (2012) entrevistaron a un representante del sector energético de Chile. ⁹⁴ Consultado sobre los principales obstáculos que impiden o dificultan la libre circulación de energía en la región, el representante de Chile respondió: "Nosotros no tenemos ninguna integración funcionando en este momento (...) Solo tenemos la experiencia de la conexión con Argentina, que no buscaba necesariamente una integración, sino un intercambio para aprovechar ciertos beneficios. Hoy no están funcionando las interconexiones de gas ni de electricidad. Pero en general, teniendo reglas claras y voluntad política, las cosas deberían funcionar".

El interlocutor chileno consideró que la barrera a la integración es también de tipo político y no solamente regulatorio. Su visión no es ajena al enfoque adoptado en este trabajo, que considera a la integración energética como una cuestión estratégica, que requiere el respaldo de los Estados. En referencia a las interconexiones gasíferas de los años '90, el entrevistado admitió

⁹³ No escapa a este análisis el hecho de que, hasta el presente, el principal obstáculo para la exportación de gas de Bolivia a Chile ha sido de carácter netamente político (y no regulatorio). De todos modos, el acuerdo sobre tránsito -con participación de Bolivia y Chile- sería una garantía significativa de que el gas natural llegará al destino pactado a un precio razonable. Incluso, en la medida en que se logre firmar un acuerdo sobre tránsito, significará que el obstáculo político está siendo superado.

⁹⁴ La entrevista se realizó el 27 de junio de 2012, en forma virtual y el entrevistado era Juan Pablo Urrutia, Jefe de la División de Seguridad y Mercado Eléctrico, Ministerio de Energía de Chile.

que no se había establecido una verdadera integración, sino un intercambio bilateral de excedentes.

Además de los mencionados más arriba, hay otros proyectos que son de interés para Chile y cuya ejecución está muy vinculada a la liberación del tránsito, especialmente en Argentina. Según CIER 15 (2011), existe un proyecto novedoso que plantea una central hidroeléctrica en el sur de Chile y la evacuación de energía a través de líneas de extra alta tensión (EAT) que atravesarían el territorio argentino, volviendo a Chile en la región central. Este proyecto está previsto como una de las excepciones a la usual definición de "tránsito", donde intervienen tres países (el de origen, el de tránsito y el de destino). En este caso, el país en donde se origina el transporte es también el país de destino; es decir, sólo dos Estados participan de la operación.

Si tomamos a Chile como país en tránsito, Argentina podría beneficiarse en caso de que Perú se incorporara a los acuerdos de la región⁹⁵ y se construyera el gasoducto al Sur de Perú, llevando gas hasta el Norte de Chile y luego a Argentina a través de los gasoductos existentes Gas Atacama y Norandino. La importación de gas peruano por Argentina, con tránsito a través del territorio chileno, también podría hacerse en la forma de GNL, en tanto Perú ya cuenta con una planta de licuefacción y Chile con dos plantas de regasificación. De todos modos, por el momento, las actuales reservas probadas de Perú no serían suficientes para asumir compromisos de exportación adicionales a los que ya tiene asumidos con GNL para destinos extra-regionales.

En tal contexto, en la reunión ordinaria del SGT 9, celebrada en Asunción los días 31 de mayo y 1 de junio de 2011, la delegación chilena presentó el siguiente documento sobre "Libre Tránsito de Energéticos por Terceros Países" para su discusión:

"Con el fin de promover la integración energética y el intercambio comercial de energía en el marco de los países miembros y asociados del MERCOSUR, el presente documento pretende motivar la discusión respecto del concepto de "libre tránsito de energéticos por terceros países" (libre tránsito), proponer algunas definiciones y mencionar sus principales rasgos e implicancias.

"Cabe destacar, en primer lugar, que no existe una manera única de definir el libre tránsito, son varias las posibilidades y combinaciones existentes, y más diversas aún las formas de operacionalizarlo. En general, según los acuerdos y tratados que utilizan esta noción, se entiende por libre tránsito el transporte garantizado, seguro y expedito, en condiciones y tratamiento de mercadería de ingreso temporal, a través del territorio de una Parte contratante, o hacia o desde las instalaciones portuarias de su territorio para la carga y descarga, de bienes y productos energéticos originarios del territorio de otro Estado y con destino al territorio de un tercer Estado, siempre que este segundo o tercer Estado sea parte contratante. En el ámbito energético se trata de un concepto referido usualmente, pero no de manera exclusiva, al transporte a través de redes eléctricas (electricidad) y ductos (gas, petróleo, etc.). En el caso de productos "no continuos", almacenables, y que utilizan el transporte convencional, que no

⁹⁵ Tal como había sido previsto en el proyecto del cierre de un anillo gasífero denominado Red de Gasoductos del Sur (2005-2008).

requieren el uso de redes, generalmente se utilizan las nociones y regulaciones comerciales y de transporte tradicionales. Por ello, el libre tránsito de energéticos es un concepto estrechamente asociado al de "infraestructura de transporte de energía", tales como las mencionadas redes, gaseoductos de transporte de alta presión, redes y líneas de transporte de electricidad de alta tensión, oleoductos de transporte de crudo, canalizaciones para lodos de carbón, oleoductos de transporte de derivados del petróleo y otras instalaciones fijas, específicamente dedicadas al transporte de materias y productos energéticos.

"A partir de las definiciones anteriores se entiende que el libre tránsito corresponde al libre comercio y transporte entre materiales y productos energéticos relacionados con la industria de la energía, de acuerdo con las categorías y clasificaciones de productos utilizadas por la OMC.

"Para que se dé el libre tránsito, entonces, en primer lugar se precisa de un Tratado o Acuerdo Ad Hoc, válidamente vinculante para un conjunto de Estados Parte, los cuales deben decidir al menos respecto de los siguientes criterios, principios y objetivos, y su operacionalización:

- 1. Cómo garantizar el tránsito seguro, eficiente y estable de productos y materias energéticas, provenientes de un Estado Parte y destinado a un tercero, y que deben transitar por otro Estado Parte. Al menos el Estado Parte origen de la mercadería y el de tránsito deben ser integrantes del Tratado. Teóricamente, es posible dos excepciones. Primera, que el Estado en donde se origina el transporte, sea también el país de destino, es decir, sólo dos Estados participan de la operación. Segunda, que el Estado de destino final no sea pleno miembro del Tratado.
- 2. Cómo regular el uso de la infraestructura de energía para dicho tránsito, sea que se trate de infraestructura dedicada, de uso público, de terceros, etc. Dicha regulación debe considerar que los energéticos en tránsito deben pagar por los servicios de transporte y asociados al mismo, pero usualmente quedan excluidos del pago de gravámenes o tributos arancelarios propios de las operaciones de importación y exportación, así como de su procedimiento estándar. En cualquier caso, la mercadería en tránsito debe estar exenta de gravámenes, impuestos, cargos, regalías, etc. discriminatorios, es decir, que existan sólo en virtud del territorio, Estado o nacionalidad de los contratantes. En otras palabras, se le asegura un trato nacional, no diferente al que se aplica al transporte interno.
- 3. La prohibición de que un país de tránsito utilice las materias y productos en tránsito por su territorio para su propio consumo, comercialización o derivación, sin autorización o regulación previamente establecida entre las Partes. Este es uno de los principios básicos del libre tránsito, sólo objeto de modificación en casos de manejos de emergencia y mecanismos de swap, todos ellos previamente establecidos en el propio Tratado. La ley interna queda supeditada al Tratado.
- 4. La regulación del acceso no discriminatorio a la capacidad remanente o disponible de las instalaciones de transporte de energéticos utilizados para el tránsito, de acuerdo a procedimientos transparentes, en sus diferentes modalidades.

- 5. La no discriminación en tarifas de tránsito, en base al origen, destinación o pertinencia de las materias y productos energéticos en tránsito. La prohibición de aplicación de normas y cargos arbitrarios.
- 6. La definición coordinada a nivel transnacional de estándares técnicos, de seguridad, contables y de medición.
- 7. El establecimiento de procedimientos y legislación nacional que permitan la construcción, expansión, extensión, reconstrucción, reparación y operación de instalaciones de transporte de energéticos utilizadas para tránsito, de acuerdo a principios de no discriminación y transparencia. Adicionalmente, es posible que el tema de la infraestructura vaya asociado a acuerdos de protección de inversiones.
- 8. La minimización de los efectos negativos del tránsito al medio ambiente, y la aplicación de leyes nacionales.
- 9. El establecimiento de mecanismos para la resolución de conflictos relacionados con el tránsito.
- 10. El diseño de mecanismos o institucionalidad para la coordinación del despacho, según corresponda.
- 11. Este tipo de Tratados usualmente contempla la obligación que cualquier beneficio o regalía que un Estado parte otorga a otro en materia de transporte, debe ofrecerla en las mismas condiciones al resto de los Estados integrantes".

El documento presentado por la delegación chilena resulta útil a los fines de analizar las cuestiones que deberían resolverse al momento de acordar la regulación específica para el tránsito de energía en la subregión.

B.2.2 – PAÍSES NO INTERESADOS EN EL TRÁNSITO DE ENERGÍA

Argentina

Dentro del MERCOSUR ampliado, Argentina es un actor decisivo en las discusiones sobre regulación del tránsito de energía, ya que posee una **ubicación geográfica central** respecto de sus vecinos y posee la **infraestructura mallada** que se requiere para interconectar a los países de la subregión. ⁹⁶ Además, en materia de intercambios eléctricos, tal como observa Varela ⁹⁷

⁹⁶ Actualmente Argentina tiene 12 gasoductos de exportación prácticamente vacíos: 7 a Chile, 2 a Brasil y 3 a Uruguay. Además, a fines de la década del '90 terminaron de construirse las redes en alta tensión que conectan las tres grandes centrales hidroeléctricas: Itaipú, Yacyretá y Salto Grande. En 2008 se inauguró la tercera línea de transmisión entre Yacyretá y Buenos Aires, pasando por Salto Grande. Con Chile, Argentina está interconectada eléctricamente a través de la línea Termoandes).

(2012), la cuestión de las **diferentes frecuencias** hace que el país de tránsito deba ser Argentina y no Brasil. Brasil posee una frecuencia de 60 Hz, mientras que Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay tienen una frecuencia de 50 Hz.



Figura 2 - Fuente: CIER

Sin embargo, Argentina ha señalado diversos obstáculos que le impedirían la adopción de la propuesta de Decisión del CMC sobre tránsito de energía tal como ha sido formulada por el SGT 9 en 2011.

Régimen aduanero

Por un lado, existiría una **objeción de la Aduana** para admitir la aplicación de la figura de 'mercadería en tránsito' al gas natural o a la electricidad, a fin de que los bienes energéticos en tránsito no paguen derechos de exportación o importación definitivos. Dice el art. 355 del Código Aduanero: "La Exportación de la mercadería bajo el Régimen de Exportación temporaria no está sujeta a la imposición de tributos, con excepción de las tasas retributivas de servicios".

En el Código Aduanero Argentino, la figura de 'mercadería en tránsito' corresponde a las operaciones de exportación o importación temporaria. El art. 349 de dicho Código define: "La destinación de Exportación temporaria es aquella en virtud de la cual la mercadería exportada puede permanecer con una finalidad y por un plazo determinado fuera del territorio aduanero, quedando sometida, desde el mismo momento de su Exportación, a la obligación de reimportarla para consumo con anterioridad al vencimiento del mencionado plazo". A su vez, el art. 350 establece que "la mercadería podrá permanecer en el mismo estado en que hubiere sido exportada temporariamente o bien ser objeto de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio". El art. 351 deja a la reglamentación la determinación de: "a) la mercadería susceptible de ser sometida al Régimen de Exportación temporaria; b) la finalidad a que podrá ser destinada, siempre que no perjudicare a la actividad económica nacional; c) las seguridades a exigir, con carácter previo al libramiento, en garantía del cumplimiento de la obligación de reimportación para consumo dentro del plazo

⁹⁷ Daniela Varela es Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales de la UADE e integra el equipo de asesores de la Secretaría de Energía en temas de integración energética.

acordado; d) las medidas especiales de control y demás condiciones que, según el caso, se estimaren necesarias; e) el plazo de caducidad de los permisos que, cuando fuere necesario, se acordaren para la utilización de este Régimen". 98

Por lo anterior, con respecto a la pretensión de Paraguay de vender directamente energía eléctrica a Uruguay atravesando las redes argentinas, al no haber una figura normativa que permita o establezca la condición de tránsito de la energía, para la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico argentino (CAMMESA) la transacción consistiría en una importación desde el Paraguay y una posterior exportación hacia el Uruguay. Además, como la empresa estatal paraguaya ANDE no es agente del mercado mayorista eléctrico de la Argentina, debe necesariamente recurrir a los servicios de una comercializadora autorizada que tiene derecho a establecer sus condiciones por la gestión.

Sin embargo, de acuerdo con las disposiciones aduaneras transcriptas más arriba, se advierte que -para remover las barreras arancelarias al tránsito de productos energéticos- no sería necesaria una modificación por ley, sino que sería suficiente con que la reglamentación dispusiera la asimilación regulatoria de los productos energéticos al resto de las mercaderías para las que se admite la figura de exportación o importación temporaria (art. 351 del Código Aduanero).

Capacidad de transporte disponible, sobrecostos del sistema e inversiones

Por otra parte, las redes de energía eléctrica de Argentina ya estarían saturadas, por lo que no sería posible comprometer en firme la infraestructura argentina para el transporte de energía destinada a otros mercados. Explica Koutoudjian 99 (2012) que la recuperación económica de Argentina ha sido posible gracias a la existencia de una infraestructura energética que antes operaba en condiciones de reserva de capacidad en exceso, pero que hoy está sometida a una fuerte presión. Argentina ha hecho significativos esfuerzos económicos para expandir su capacidad de generación y transporte, así como para explotar sus yacimientos de hidrocarburos. Sin embargo, la presión sobre el sistema energético argentino es considerable y es necesario recurrir a importaciones.

Argentina debe importar energía eléctrica a precio internacional desde Brasil, a través de una operatoria compleja, que se renueva año a año a través de Memorandos de Entendimiento entre ambos países. Estos intercambios contemplan dos modalidades: (i) compras de excedentes hidroeléctricos brasileños con devolución; o (ii) compra directa de energía eléctrica generada por Brasil con máquinas térmicas. Cuando Brasil sólo envía excedentes térmicos (y no hídricos), Argentina enfrenta el alto costo marginal de la energía. Adicionalmente, Argentina está

⁹⁸ En los artículos 250 y siguientes del Código Aduanero se establece el régimen de importación temporaria de mercaderías.

⁹⁹ Guillermo Koutoudjian es Licenciado en Economía y Magister en Estudios Internacionales, e integra el Grupo de Planificación Energética de la Secretaría de Energía de Argentina.

importando combustibles líquidos y GNL para abastecer la generación eléctrica, el sector industrial y también la demanda residencial.

Por todo lo mencionado, Argentina no se opone a la posibilidad de que terceros países logren acuerdos directos para la compraventa de energía, pero se ve en la necesidad de establecer ciertas condiciones para el tránsito de la energía comercializada entre países que requieran atravesar la infraestructura argentina.

Con las líneas eléctricas argentinas sin capacidad para excedentes, la única forma de permitir el tránsito está relacionada con la realización de inversiones de ampliación de la infraestructura existente. Para ello habrá que definir quién paga la nueva infraestructura, quién anticipa la inversión, entre otras cuestiones. Paraguay y Uruguay quieren aprovechar la infraestructura argentina, pero no quieren pagar un peaje que incluya la inversión en las nuevas redes porque Argentina seguirá teniendo el control de la infraestructura.

Concretamente, respecto del reclamo de Paraguay para que se garantice el libre tránsito de energía eléctrica a través del sistema de transmisión argentino, advierte Hasson (2013) que:

- (i) Es necesario limitar la energía en tránsito a aquella generada por centrales de exclusiva propiedad del Paraguay, a fin de no incumplir los tratados relativos a aprovechamientos hidroeléctricos binacionales 100.
- (ii) Es necesario que haya capacidad de transporte neta disponible para transmitir el suministro propuesto.
- (iii) El retiro del suministro de Acaray de Argentina y su transferencia a un tercer país pueden generar perjuicios al mercado argentino, que deberá reemplazar la energía de Acaray por energía más cara, correspondiendo cuantificar y resarcir tal perjuicio.
- (iv) Si la transacción generara un ahorro o ganancia global, debería evaluarse una posible distribución entre las tres partes involucradas. Si se exige la participación funcional de un país, no parece razonable excluirlo de los beneficios globales.

Además, Hasson (2013) presenta algunas recomendaciones generales para la regulación del tránsito de energía, incluyendo: adoptar regulaciones adecuadas de largo plazo; hacer el análisis a nivel regional y no sólo binacional, para universalizar la normativa con participación de otras partes y no solamente de los interesados en una operación en particular; no abordar la relación entre Estados como si fueran agentes privados, teniendo en cuenta que la energía es un

Existe una cláusula en el tratado de Yacyretá, por la cual Paraguay puede disponer la compra al costo, para el desarrollo de su país, de la totalidad de la energía generada a partir del aprovechamiento de sus recursos naturales propios, pero no puede convertir esta ventaja en una "oportunidad de negocio" destinada exclusivamente a ganar dinero sobre una inversión argentina, sin el previo acuerdo de las Altas Partes. Conforme con ello el tratado de Yacyretá establece en su artículo XIII que la energía producida por Yacyretá "será dividida en partes iguales por los dos países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho preferente de adquisición de la energía que no sea utilizada por el otro país para su propio consumo."

servicio que incide en la totalidad socioeconómica de un país, afectando su soberanía. En especial, insiste para que actúen los Estados, fijando las políticas, las regulaciones, las autorizaciones y, de ser conveniente, las operaciones. Ello implica una planificación energética de largo plazo que asegure el mantenimiento de los acuerdos.

Continúa explicando Hasson (2013) que en el caso de la energía eléctrica, las disponibilidades netas de capacidad de transporte no sólo dependen de las instalaciones fijas existentes, sino también de circunstancias variables como los despachos de cargas, fuentes de energía utilizadas en cada momento y flujos de potencia resultantes. Por ello, se requiere un análisis detallado de las situaciones límite que pueden presentarse, examinando el eventual carácter interrumpible de la energía y la potencia pactadas. La complejidad aumenta en tanto los sistemas no están actuando en sincronismo, lo que requiere un funcionamiento en isla de diversas zonas pertenecientes al sistema total involucrado. La falta de una planificación adecuada de estos aspectos puede obligar a la suspensión temporaria o permanente de la venta de energía con los consiguientes perjuicios resultantes. Respecto de la incidencia en los costos del mercado en tránsito, se considera recomendable una segmentación del mercado, a fin de que el tránsito propuesto no afecte los valores económicos del mercado transitado.

De acuerdo con la presentación de Koutoudjian (2012), en relación al tránsito de energía, la posición de Argentina estaría referida básicamente a lo que sigue:

- (i) Reconocer a la integración energética como un paso fundamental para el desarrollo económico y social, pero en un marco de respeto al derecho soberano de cada país de establecer las condiciones de explotación de sus recursos naturales.
- (ii) Cambiar el concepto de "libre tránsito" por el de "tránsito"; es decir, un tránsito sujeto a ciertas condiciones que deben observar los países que deseen utilizar el sistema argentino de transporte de energía eléctrica o de gas natural, a saber:
 - √ prioridad del abastecimiento pleno de la demanda interna del país de tránsito
 - √ pago en concepto de peaje por la utilización del sistema de transporte argentino
 - √ pago eventual de los sobrecostos que el tránsito genere en el sistema argentino
 - ✓ participación en caso de que deban realizarse inversiones para expandir la capacidad de los corredores utilizados por los terceros países para el tránsito de su energía
 - ✓ aceptación de la eventual utilización de la energía en tránsito en caso de emergencia en el país en tránsito, pagando por esa energía un precio convenido con los terceros países o devolviéndola una vez finalizada la emergencia.

Estas pautas aparecen reflejadas en el texto propuesto por Argentina para el Capítulo IV del Tratado Energético Suramericano. La presentación de los representantes de la República Argentina ante el Grupo Especializado ad hoc en materia jurídico-política del Consejo Energético Suramericano propuso lo siguiente (agosto 2013):

LIBRE TRÁNSITO 101

Los Países Miembros de la UNASUR signatarios del presente Tratado reconocen al libre tránsito como uno de los principios esenciales para posibilitar el intercambio internacional de energía eléctrica y/o hidrocarburos por redes dentro del ámbito de la UNASUR; entendiéndose por Libre Tránsito el principio por el cual se otorga a una transacción internacional entre agentes de los Países Miembros de la UNASUR signatarios del presente Tratado un trato semejante al que recibe una transacción entre agentes que operan dentro de un país miembro. Es decir, sin distinción respecto del origen, destino o propiedad del energético, ni discriminaciones que se fundamenten en tales distinciones.

Para que tales transacciones sean admisibles se requiere que el sistema del país de tránsito tenga la capacidad de poner a disposición, en la frontera del país de destino, la energía recibida en la frontera del país de origen, respetando los niveles de calidad y seguridad que establece la regulación de dicho país de tránsito.

Entiéndese que para que tal criterio se considere cumplido deberán respetarse los siguientes conceptos:

- 1. El uso prioritario de los sistemas energéticos del país de tránsito para el abastecimiento de su demanda interna.
- 2. Los agentes entre los que se efectúa la transacción se harán cargo de los sobrecostos que dicho tránsito ocasiona.
- 3. El país de tránsito podrá reducir o interrumpir el tránsito de energéticos cuando ello obedeciere a caso fortuito, emergencia o fuerza mayor pudiendo el TES incluir otras causales de reducción o interrupción del suministro.
- 4. El país de tránsito podrá utilizar, a manera excepcional y en forma temporaria, la energía en tránsito para resolver situaciones de emergencia de su demanda interna. El concepto de emergencia y las consecuencias económicas del uso temporario se definirán en forma previa entre las partes que acuerden intercambios internacionales.
- 5. Los países interesados en los intercambios internacionales interrumpibles y no interrumpibles asumirán la obligación de financiar la ampliación de la capacidad de transporte de las redes que se califiquen afectadas a la ejecución de la transacción.

Entiéndese por intercambios internacionales interrumpibles a aquellos que se acuerdan entre agentes de los mercados mayoristas de los Países Miembros de la UNASUR signatarios del presente Tratado, o entre instituciones de sus sistemas, incluyendo la cláusula de interrumpibilidad del intercambio por pedido expreso de los operadores del sistema. Esta modalidad de intercambio se concretará mediante un contrato de

.

¹⁰¹ Texto tomado de la Nota SE 4900 del 26 de agosto de 2013 dirigida por Daniel Cameron a Carmelo Urdaneta, Presidente del Grupo Especializado ad hoc en materia jurídico-política del Consejo Energético Suramericano.

importación y/ o exportación cuyas características serán establecidas en los Acuerdos de Intercambio Energético que se suscriban dentro del marco de este Tratado

Entiéndese como intercambios internacionales no interrumpibles a aquellos que se acuerdan entre agentes de los mercados mayoristas de los Países Miembros de la UNASUR signatarios de este Tratado, o entre instituciones de sus sistemas. Esta modalidad de intercambio se concretará mediante un contrato de importación y/o exportación cuyas características serán establecidas en los Acuerdos de Intercambio Energético que se suscriban dentro del marco de este Tratado.

6. De existir una operación de intercambio de energéticos entre Países Miembros de la UNASUR signatarios del presente Tratado, para cuya ejecución sea necesario el tránsito por redes a través de un País Miembro de la UNASUR que no sea parte del acuerdo de intercambio, éste último tendrá derecho, durante la vigencia del tránsito, a pactar con el País exportador operaciones de intercambio por el precio establecido en la operación que diera origen al tránsito.

Lo anterior refleja la posición argentina desde un punto de vista formal. Las objeciones y condiciones planteadas parecen susceptibles de ser resueltas mediante un acuerdo regulatorio entre los países de la subregión. No obstante, la impresión es que Argentina presenta una resistencia más profunda y que existe alguna dificultad para invocar y satisfacer los intereses de este país en relación con el tránsito de energía. En las secciones siguientes se intentará resolver esta cuestión.

B.2.3 – PAÍSES RELATIVAMENTE INTERESADOS EN EL TRÁNSITO DE ENERGÍA

Bolivia

La regulación del tránsito por terceros países no es una preocupación primordial de Bolivia, ya que sus flujos de exportación se dirigen directamente hacia Brasil y Argentina, países con los que ya tiene una infraestructura de interconexión gasífera especialmente destinada a tales transacciones. En cambio, el libre tránsito sería un concepto clave para el caso de que Bolivia decidiera exportar su gas a Paraguay y Uruguay e incluso, superados los conflictos políticos, a Chile pasando por Argentina.

En efecto, las exportaciones de gas boliviano a Brasil a través del Gasbol y a Argentina a través del gasoducto Juana Azurduy representan entre el 80% y el 85% del gas natural producido en Bolivia y un tercio del total de sus ingresos fiscales. Hacia futuro, Bolivia proyecta exportar energía hidroeléctrica a Brasil y gas natural a Paraguay y Uruguay.

Con el objetivo de exportar electricidad al mercado brasileño, Bolivia tiene dos proyectos hidroeléctricos en las regiones Norte y Nordeste. Se trata de (i) Rositas, en el departamento de Santa Cruz, que tendrá una capacidad de generación de 400 MW y comenzaría a funcionar en septiembre de 2018; y de (ii) Cachuela Esperanza, en el departamento de Beni, con una capacidad de generación de 990 MW y comienzo de operaciones dentro de los 10 años de adjudicado el proyecto. La sumatoria de ambos proyectos es mayor a la capacidad de generación

actual de Bolivia. Estos proyectos requieren inversiones elevadas y están a cargo de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), que deberá asociarse con inversores privados para conseguir financiación. También están pendientes las licencias ambientales y sociales de ambos proyectos.

El proyecto URUPABOL enfrenta la barrera técnico-económica del tamaño de mercado, ya que -si no pasa por Argentina- no reúne la masa crítica de demanda. URUPABOL es un proyecto pensado en términos de diversificación energética, en tanto Bolivia está vendiendo actualmente todos sus excedentes de gas a Brasil y a Argentina con contratos que le aseguran buenos precios, mediante una fórmula ligada al WTI.

En ocasión de las entrevistas realizadas por OLADE en el marco del trabajo sobre barreras a la integración energética, se le preguntó al representante de Bolivia 102 si no se ha considerado sacar un ramal del GNEA para materializar la exportación de gas de Bolivia a Paraguay y Uruguay. El representante boliviano respondió que URUPABOL tiene un componente político: se busca fortalecer la integración entre los países más chicos. Si los estudios de viabilidad demuestran las limitaciones técnicas y económicas del proyecto, la opción será hacer un ramal desde el GNEA de Argentina. Al respecto, el entrevistado manifestó la preocupación de las autoridades bolivianas por el hecho de que haya que ingresar en Argentina como país de tránsito. En la primera parte del estudio técnico-económico (que analizó la construcción de un gasoducto), Argentina resultaba país de tránsito y especialmente Paraguay habría manifestado su desconfianza respecto de esta alternativa.

Estrictamente, Bolivia ha reclamado que se respetara el uso de la hidrovía Paraná. Aunque ya está regulada la libre navegación de los ríos, Brasil y Argentina no estarían respetando las regulaciones. Recientemente, se habrían realizado operaciones puntuales por las que Bolivia importaba diesel de Venezuela a través de Argentina (operaciones swap) y en estos casos se padeció la imposibilidad o dificultad para obtener el tránsito por la hidrovía.

Por otra parte, se advierte que como Bolivia tiene una gran dependencia de los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones de gas natural a Argentina y a Brasil, la pretensión de armonizar las políticas tributarias de la subregión (incluyendo las cuestiones arancelarias del tránsito) podría convertirse en una barrera para su desarrollo. El gobierno boliviano no estaría dispuesto a renunciar al excedente o renta que obtiene de la explotación de los recursos naturales, especialmente por aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Respecto del rol del Estado en los procesos de integración, el representante de Bolivia advirtió que es importante que las relaciones de integración estén basadas en marcos muy claros, negociados por los gobiernos de los países. Todos los proyectos con participación privada siempre buscan la estabilidad jurídica y el respeto a marcos normativos y contractuales. Los procesos por los que pasó Bolivia para la recuperación de sus recursos naturales han tenido efecto sobre las inversiones privadas, pero no se han visto afectados los procesos de integración que tienen sus marcos contractuales entre Estados. Los cambios de gobierno o de ideologías no

¹⁰² El 2 de julio de 2012 funcionarios de OLADE entrevistaron a Gustavo Zárate, Director General de Planificación e Integración Energética del Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia.

deberían dar lugar a que se modifiquen las condiciones de integración. Señala el mismo funcionario que las políticas dentro del sector de energía difieren de un país a otro. Sería útil promover un mecanismo que acelere los procesos de integración, porque no hay visión de conjunto para la región, sino solo negociaciones bilaterales o entre tres países como en el caso de URUPABOL.

Brasil

La posición brasileña frente al libre tránsito en el marco del MERCOSUR ampliado no ha sido explicitada y resulta más bien ambigua. Brasil tiene fronteras con Uruguay, Paraguay, Argentina y Bolivia; y no requiere, en principio, pasar por terceros países para satisfacer sus necesidades energéticas. Incluso, debido a su peso relativo en la subregión, Brasil habría tenido menos dificultades que otros países en negociar bilateralmente las condiciones del tránsito por Argentina.

Actualmente Brasil cuenta con una interconexión gasífera con Bolivia que funciona al máximo de su capacidad y una interconexión con Argentina que se mantuvo prácticamente vacía desde su entrada en operación. Para la reactivación de esta última (gasoducto Paso de los Libres - Uruguayana), resultaría conveniente la regulación del tránsito de energía, a fin de facilitar las siguientes operaciones: Brasil libera gas de Bolivia para Argentina; Argentina inyecta gas en Paso de los Libres con destino a la central térmica de Uruguayana en Brasil; Brasil podría re-exportar dicho gas a Argentina en la forma de energía eléctrica. También existieron en 2013 operaciones de importación de GNL de Brasil a través del territorio argentino. Petrobras habría colocado GNL en Bahía Blanca y Argentina habría entregado el equivalente en Paso de los Libres. Un acuerdo permanente sobre tránsito podría facilitar este tipo de transacciones, especialmente si entra en funcionamiento la planta de regasificación en Montevideo.

En cuanto a los intercambios eléctricos, Brasil tiene conexión con Paraguay, Uruguay, Argentina y Venezuela. Tal como señala Legisa (2013), Brasil tiene un sistema de integración radial, mientras que Argentina posee un sistema mallado. Esto implica que Brasil encara las relaciones de integración como relaciones bilaterales, con Brasil como foco que irradia pautas y poder hacia los demás países vecinos. Con Paraguay se ha negociado la progresiva liberación de la exclusividad en la venta de energía de Itaipú y con Uruguay existe el mandato presidencial de armonizar la regulación de ambos mercados para que operen en forma conjunta. Con Argentina y Venezuela las transacciones eléctricas estuvieron asociadas a contratos de largo plazo de venta de energía firme en uno de los sentidos de la interconexión.

Si bien Brasil no ha definido claramente su posición en materia de tránsito de energía, todas sus acciones revelan la aspiración de desempeñar un papel de liderazgo en la integración del sector eléctrico suramericano y, en tal sentido, se puede esperar que promueva el tránsito por el territorio y la infraestructura de terceros países, aunque con reservas sobre lo propio. La figura propuesta por Brasil (tomada del proyecto de marco regulatorio e institucional para la Red de Gasoductos del Sur) es establecer determinadas líneas de afectación al régimen que será acordado por los países. Es decir, cada país decide soberanamente qué tramos de infraestructura quiere afectar al régimen comunitario y cuáles no.

Tal como señala Gardini (2010), en los primeros años del MERCOSUR, la iniciativa política fue impulsada desde Buenos Aires. Desde el año 2000, la preponderancia económica brasileña y su creciente status en el contexto internacional resultaron en que Brasil concibiera al MERCOSUR (y al resto de Sudamérica) como una plataforma para elevar sus reivindicaciones como potencia internacional.

Venezuela

Venezuela no había participado de las reuniones de MERCOSUR en las que se debatió el tránsito de energía, pero sí presenta una posición activa en la reunión de Ministros de UNASUR. La posición de Venezuela, en principio poco interesada, fue virando hacia la exigencia de que no se extiendan las garantías de tránsito respecto de materias energéticas de origen extrarregional, aun cuando estén siendo comercializadas y transportadas por Estados Parte. Esta posición, que encuentra justificación en la promoción del comercio de los recursos regionales, está motivada por el interés de Venezuela de constituirse en el gran exportador de petróleo y de GNL en la región. Por ello, en el texto 'propuesto para la regulación del tránsito, Venezuela propone indicar productos energéticos "originarios" de un país.

Por otra parte, Venezuela sostiene que los agentes de las transacciones deben ser los Estados o los sujetos que éstos autoricen.

B.3 – IDENTIFICACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS AL ACUERDO

En la sección B.2 precedente quedó reflejado que existen al menos tres países en la subregión que -por tener ubicaciones geográficas periféricas y escasos recursos naturales (como Chile y Uruguay) o un menor desarrollo de su infraestructura de interconexión (como Paraguay)-insisten en acordar una regulación multilateral del tránsito de energía. Estos países, llamados "Países altamente interesados en el tránsito de energía" son también los que están, en términos generales, más interesados en la integración energética regional, justamente porque dependen de los otros países para abastecer sus requerimientos de recursos o de infraestructura energética.

Por su parte, Bolivia, Brasil y Venezuela fueron calificados como "Países relativamente interesados en el tránsito de energía". Bolivia tiene satisfecho por el momento su potencial de exportación a través de las interconexiones gasíferas con sus vecinos, Brasil y Argentina. La regulación del tránsito podría favorecer proyectos futuros de Bolivia, pero no se trata de una necesidad inminente. Brasil, como ya se ha dicho, no está participando activamente en este debate, pero probablemente pretenda reservarse la potestad de limitar el acceso a su infraestructura, ya que -conforme a los antecedentes- Brasil nunca se ha mostrado dispuesto a ceder posiciones en el control de sus recursos y de su infraestructura energética. Venezuela insiste en la exigencia de que los productos energéticos deben ser "originarios" de un Estado parte.

Finalmente, se ha calificado a Argentina como "País no interesado en el tránsito de energía", ya que tiene una ubicación central dentro del MERCOSUR ampliado y carece de interés en poner su infraestructura a disposición. Por ello, cabe anticipar la conclusión de que para alcanzar un acuerdo sobre tránsito en el ámbito del MERCOSUR ampliado habría que "interesar"

a Argentina para que otorgue algún grado de garantías para la utilización de su infraestructura por terceros. Por lo tanto, la pregunta que surge de esta sección es: ¿cuáles son los intereses nacionales que Argentina debería ver satisfechos para disponerse a acordar en forma multilateral y sin discriminaciones un régimen para el tránsito de energía en la subregión? 103

Las cuestiones regulatorias que deberían resolverse para llegar a un acuerdo sobre transito de energía en el MERCOSUR ampliado serían las siguientes:

- a) Alcance de la garantía de tránsito: definición de las transacciones a las cuales aplica
- b) Objeciones de la Aduana Argentina respecto de las operaciones de importación y exportación temporaria de energía
- c) Subordinación del tránsito de energía a la existencia de capacidad disponible
- d) Además del **pago del peaje** por utilización del sistema de transporte argentino, **pago de los sobrecostos** que el tránsito genere al sistema.
- e) Régimen de participación en caso de que deban realizarse **inversiones para expandir la capacidad** de los corredores que son utilizados por terceros países para el tránsito de su energía.
- f) Compatibilización del tránsito de energía con la prioridad de **abastecimiento interno** del país en tránsito
- g) Regulación de las excepciones a aplicar en caso de **emergencias** y de la eventual utilización de la energía en tránsito con destino a un tercer país al caso de emergencia en el país en tránsito.

[&]quot;Cuando el mercado interno consume una fracción menor de la producción, los efectos de una caída de ésta sobre los saldos exportables son menos acentuados. Por ejemplo, una disminución del 10% en la producción boliviana de gas natural o en la paraguaya de energía eléctrica hará caer las exportaciones prácticamente en el mismo porcentaje, dado que el consumo interno es poco significativo. En general, en estos casos no existirá una tensión considerable entre los objetivos de integración energética y de seguridad de suministro interno". "Pero en aquellos países que consumen un alto porcentaje de su producción energética, las afectaciones transitorias en sus economías internas pueden repercutir de manera considerable aunque momentánea sobre la cantidad de energéticos que puedan exportar sin afectar su seguridad de suministro interno. Por ejemplo, si un país consume el 80% del gas natural que produce y exporta el 20% restante, una caída en la producción del 10% hará que sus saldos exportables caigan en un 50%". Continúa aclarando Guichon (2009) que la relación entre los valores de integración energética y seguridad de suministro pueden sufrir situaciones de tensión en países como Argentina que sólo exportan una fracción menor de su producción. Surge también que esta problemática no necesariamente ha de darse en los países cuyo consumo interno de energéticos es relativamente menor respecto de sus exportaciones ni en aquellos que son importadores netos de energéticos.

h) Definición de un mecanismo de solución de controversias.

Además de los aspectos a acordar en el Tratado, existen condiciones de contexto que deberían ser superadas para poder aplicar lo anterior y avanzar hacia un mercado común de energía. Entre ellas, se destacan la coordinación de los despachos y la armonización de las políticas de precios de la energía en cada país.

Una condición para avanzar en la integración eléctrica en el Cono Sur es contar con una coordinación de los despachos de cargas, que defina las acciones de intercambios en los momentos adecuados desde el punto de vista técnico. En una forma similar operan actualmente los intercambios eléctricos entre Argentina y Brasil, donde CAMMESA y ONS, es decir, los organismos encargados del despacho en cada uno de los países, definen la forma y la oportunidad de las operaciones.

Por otra parte, durante la entrevista mantenida con la funcionaria argentina Roscardi (2013) se destacó como principal obstáculo para la integración eléctrica la disparidad en la política económica y de precios de la energía observada por los países de la región. Mientras algunos países mantengan altos subsidios a los precios de la energía y otros procuren observar los precios de mercado, será difícil avanzar hacia un mercado común de energía ya que no se conoce el valor de las transacciones.

C - ESTUDIO DE ANTECEDENTES SOBRE REGULACIÓN DEL TRÁNSITO

En esta sección se identificarán algunos antecedentes normativos internacionales, aplicables al tránsito de mercaderías en general y de energía en particular. También se hará una reseña de los antecedentes a nivel regional. Todo ello, con miras a obtener enseñanzas que nos permitan avanzar en el objeto de estudio.

C.1 – ANTECEDENTES INTERNACIONALES

C.1.1 – LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO: TRÁNSITO DE MERCANCÍAS Y MEDIOS DE TRANSPORTE (ART. 5 GATT)

La Organización Mundial de Comercio (OMC) comenzó a funcionar el 1º de enero de 1995, pero su sistema de libre comercio se remonta a 1947 con la celebración del "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (GATT, por sus siglas en inglés) 104. La OMC fue

.

establecido en 1994 se denomina "GATT 1994" y se distingue del anterior "GATT de 1947". Explica Witker (1979) que el GATT surgió después de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de destrucción total en Europa y Japón, y con Estados Unidos como economía dominante. El comercio internacional debía ser remodelado a inspiración de principios liberales que permitieran a Estados Unidos colocar sus stocks industriales en los mercados mundiales, sin limitaciones ni obstáculos. En su primera etapa, el principio fundamental del GATT era "la no discriminación", es decir, la igualdad formal de todos los países comerciantes, al margen de las consideraciones extra-económicas. La no-discriminación se sustenta en dos institutos jurídico económicos básicos: la cláusula de nación más favorecida (extender a todos los países

constituida como marco institucional para el desarrollo de un sistema multilateral de comercio integrado, que abarca tanto al GATT de 1947 como los resultados integrales de las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994). La OMC tiene como función facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (vinculantes para todos los miembros) y Plurilaterales (vinculantes para los miembros que los hubieren aceptado).

El artículo V del GATT trata la libertad de tránsito de las mercaderías en general y de los medios de transporte (salvo las aeronaves). 105 La garantía multilateral de libre tránsito acordada en el seno de la OMC refleja -de acuerdo con los objetivos de esta organización- el máximo esfuerzo de apertura comercial multilateral, ya que abarca a 159 países. 106 Dice el artículo V:

"Las mercancías (con inclusión de los equipajes), así como los barcos y otros medios de transporte serán considerados en tránsito a través del territorio de una parte contratante, cuando el paso por dicho territorio, con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte, constituya sólo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras de la parte contratante por cuyo territorio se efectúe. En el presente artículo, el tráfico de esta clase se denomina "tráfico en tránsito".

"Habrá libertad de tránsito por el territorio de cada parte contratante para el tráfico en tránsito con destino al territorio de otra parte contratante o procedente de él, que utilice las rutas más convenientes para el tránsito internacional. No se hará distinción alguna que se funde en el pabellón de los barcos, en el lugar de origen, en los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino, o en consideraciones relativas a la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte.

"Toda parte contratante podrá exigir que el tráfico en tránsito que pase por su territorio sea declarado en la aduana correspondiente; sin embargo, salvo en el caso de inobservancia de las leyes y reglamentos de aduana aplicables, los transportes de esta naturaleza procedentes del territorio de otra parte contratante o destinados a él no serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias y estarán exentos de derechos de aduana y de todo derecho de tránsito o de cualquier otra carga relativa al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las

suscriptores del GATT las condiciones pactadas en forma bilateral) y la cláusula de tratamiento nacional (los productos importados deben ser tratados en igualdad de condiciones que los nacionales). En una segunda etapa del GATT se aceptaron los procesos de integración regional como una limitación al principio de no discriminación. La OMC sustituyó al GATT como organización internacional, pero el Acuerdo General sigue existiendo como tratado general de la OMC sobre el comercio de mercancías, actualizado como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Los juristas especializados en comercio internacional distinguen entre el GATT de 1994, las partes actualizadas del GATT y el GATT de 1947, el acuerdo inicial que sigue constituyendo el núcleo del GATT de 1994.

¹⁰⁵ A su vez, la libertad de tránsito del GATT se basa en la Convención y Estatuto de Barcelona sobre Libertad de Tránsito de 1921.

¹⁰⁶ Dato a marzo de 2013, publicado por la OMC en su página web www.wto.org.

cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.

"Todas las <u>cargas y reglamentaciones</u> impuestas por las partes contratantes al tráfico en tránsito procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él <u>deberán ser razonables</u>, habida cuenta de las condiciones del tráfico.

"En lo que concierne a todas las cargas, reglamentaciones y formalidades relativas al tránsito, cada parte contratante concederá al tráfico en tránsito procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él, un <u>trato no menos favorable que el concedido al tráfico en tránsito procedente de un tercer país o destinado a él.</u>

"Cada parte contratante concederá a los productos que hayan pasado en tránsito por el territorio de cualquier otra parte contratante un trato no menos favorable que el que se les habría concedido si hubiesen sido transportados desde su lugar de origen hasta el de destino sin pasar por dicho territorio. No obstante, toda parte contratante podrá mantener sus condiciones de expedición directa vigentes en la fecha del presente Acuerdo, con respecto a cualquier mercancía cuya expedición directa constituya una condición para poder aplicar a su importación los tipos de los derechos de aduana preferenciales o tenga relación con el método de valoración prescrito por dicha parte contratante con miras a la fijación de los derechos de aduana.

"Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a las aeronaves en tránsito, pero sí se aplicarán al tránsito aéreo de mercancías (con inclusión de los equipajes)".

Si bien la circulación de mercaderías ha presentado menos barreras que la circulación de los productos energéticos, existen acciones y recomendaciones que demuestran que la libertad de tránsito de las mercaderías aun sigue condicionada en distintos aspectos.

Así, el 1º de agosto de 2004, los miembros de la OMC decidieron entablar negociaciones relativas a la facilitación del comercio en el marco del "Programa de Doha para el Desarrollo" ¹⁰⁷. Entre los objetivos de estas negociaciones se enuncia: "Lograr la aplicación efectiva de la libertad de tránsito (artículo V del GATT) reduciendo el margen de discriminación, determinando los requisitos fronterizos realmente necesarios para el tránsito, fomentando la creación de regímenes de tránsito regionales efectivos en las regiones pobres del planeta". Conforme a este mandato, entre 2005 y 2006 la OMC recopiló las medidas propuestas por los países miembros respecto del artículo V. Estas propuestas apuntaron a la eliminación de barreras al tránsito, dada básicamente por: (i) controles y verificaciones adicionales, (ii) medidas de seguridad y requisitos de documentación excesivos, (iii) cargos no publicados e irrazonablemente altos, y (iv) falta de coordinación y cooperación entre autoridades de países vecinos (Saavedra y Fossati, 2007).

¹⁰⁷ En la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, los gobiernos de los países Miembros de la OMC acordaron iniciar nuevas negociaciones. Convinieron asimismo en ocuparse de otras cuestiones, en particular la aplicación de los actuales acuerdos. El conjunto se denomina el "Programa de Doha para el Desarrollo".

C.1.2 – UNIÓN EUROPEA: TRATADO SOBRE LA CARTA DE LA ENERGÍA (ART. 7 ECT)

El tránsito de energía tiene una norma específica en el derecho internacional, que es el artículo 7 del Tratado sobre la Carta de la Energía (ECT, por sus siglas en inglés). El ECT creó un marco de cooperación internacional entre los países de Europa y otros países industrializados, con el objetivo fundamental de garantizar la seguridad de los suministros energéticos de la Unión Europea. 108

Los países de Europa son energéticamente dependientes de Rusia y han intentado negociar la liberalización del comercio y del tránsito de la energía, ya que la falta de suministro energético podría afectar gravemente la seguridad nacional. El ECT constituye un precedente importante a nivel internacional al ser pionero en aplicar una visión horizontal en el tratamiento de la problemática de la energía. Las disposiciones más importantes del ECT se refieren a la protección de las inversiones, el comercio de materias y productos energéticos, el tránsito y la solución de controversias.

Respecto del tránsito de materias y productos energéticos (energía nuclear, carbón, gas natural, petróleo y productos petrolíferos, energía eléctrica y otras fuentes de energía: leña en troncos, zoquetes, ramas, haces de leña y similares, carbón vegetal), el artículo 7 del ECT establece lo siguiente:

- 1) Las partes contratantes tomarán las medidas necesarias para <u>facilitar</u> el tránsito de materias y productos energéticos con arreglo al principio de libre tránsito y sin establecer distinciones en cuanto al origen, destino o propiedad de dichas materias y productos energéticos, ni discriminaciones en cuanto a precios basadas en tales distinciones, y sin imponer demoras, restricciones o recargos injustificados".
- 2) Las Partes Contratantes <u>fomentarán</u> la cooperación de las entidades correspondientes para: a) modernizar las infraestructuras de transporte de energía necesarias para el tránsito de materias y productos energéticos; b) desarrollar y explotar las infraestructuras de transporte de energía que se encuentren en el territorio de más de una Parte Contratante; c) adoptar medidas que disminuyan los efectos de la interrupción del suministro de materias y productos energéticos; d) facilitar la interconexión de infraestructuras de transporte de energía.
- 3) Las Partes Contratantes se comprometen a que sus disposiciones relativas al transporte de materias y productos energéticos y al empleo de infraestructuras de transporte de energía tratarán las materias y productos energéticos en tránsito de forma no menos favorable

¹⁰⁸ La Carta Europea de la Energía (*Energy Charter*) fue firmada por 51 países el 17 de diciembre de 1991. El Tratado sobre la Carta de la Energía (*Energy Charter Treaty*) y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la Eficacia Energética y los Aspectos Medioambientales relacionados fueron firmados el 17 de diciembre de 1994 por 58 países. El 23 de septiembre de 1997, el Tratado y el Protocolo fueron aprobados por Decisión 98/181/CE, CECA y Euratom del Consejo y de la Comisión. El 16 de abril de 1998 entraron en vigor.

que las materias y productos de este tipo que procedan de o estén destinados, en todo o en parte, a su propio territorio, salvo si un acuerdo internacional ya existente dispone otra cosa.

- 4) En caso de que el tránsito de materias y productos energéticos no pueda realizarse en condiciones comerciales por medio de las infraestructuras de transporte de energía, las Partes Contratantes no pondrán obstáculos a la creación de nuevas infraestructuras, a no ser que se disponga lo contrario en la legislación aplicable, compatible con el apartado 1.17
- 5) Ninguna Parte Contratante a través de cuyo territorio transiten materias y productos energéticos estará obligada a: a) permitir la construcción o modificación de infraestructuras de transporte de energía, o b) permitir un nuevo tránsito o el aumento de éste a través de las infraestructuras de transporte de energía existentes, siempre que, como debe demostrar ante las demás Partes Contratantes afectadas, ello ponga en peligro la seguridad o eficacia de sus sistemas energéticos, incluida la seguridad de abastecimiento. Con arreglo a los apartados 6) y 7), las Partes Contratantes permitirán el tránsito de flujos ya establecidos de materias y productos energéticos desde o hacia el territorio de otras Partes Contratantes.
- 6) En caso de controversia respecto a cualquier cuestión relacionada con el tránsito, ninguna Parte Contratante a través de cuyo territorio transiten materias y productos energéticos interrumpirá ni reducirá, ni requerirá a entidad alguna bajo su jurisdicción que interrumpa o reduzca, el flujo de materias y productos energéticos, antes que lleguen a su término los procedimientos de solución de controversias establecidos en el apartado 7), salvo en el caso de que ello esté contemplado de manera expresa en contrato o acuerdo que regule dicho tránsito, o esté autorizado con arreglo a la decisión del mediador.
- 7) Las siguientes disposiciones se aplicarán a cualquier litigio descrito en el apartado 6), pero solamente una vez se hayan agotado todos los medios de solución de controversias, ya sean contractuales o de otro tipo, que hayan sido acordados previamente por las Partes Contratantes en litigio o entre una entidad contemplada en el apartado 6) y una entidad de otra Parte Contratante que sea parte en la controversia:
- a) Si ello no consigue resolver la controversia, cualquiera de las Partes en litigio podrá recurrir al Secretario General mediante una notificación en la que se resuman las cuestiones en litigio; el Secretario General comunicará a todas las Partes Contratantes dicho recurso.
- b) En un plazo de 30 días a partir de la recepción de la citada notificación, el Secretario General, tras efectuar consultas con las Partes en litigio y las demás Partes Contratantes afectadas, designará un mediador. Dicho mediador tendrá experiencia en las cuestiones objeto de la controversia y no será nacional, ciudadano ni residente permanente en el territorio en el que tiene lugar la controversia o en el de una de las otras Partes Contratantes afectadas.
- c) El mediador intentará que ambas Partes alcancen un acuerdo que solucione la controversia o sobre el procedimiento para alcanzar dicha solución. Si en un plazo de 90 días después de su designación, no ha logrado llegar a dicho acuerdo, deberá recomendar una solución de la controversia o un procedimiento para alcanzar dicha solución, y decidirá los aranceles provisionales y otros términos y condiciones que deberán cumplirse para el Tránsito a partir de una fecha que deberá especificar hasta que se solucione la controversia.

- d) Las Partes Contratantes se comprometen a garantizar que las entidades bajo su control o jurisdicción observan la decisión transitoria contemplada en la letra c) relativa a aranceles, términos y condiciones durante los 12 meses siguientes a la decisión del mediador o hasta la solución de la controversia, según lo que se produzca en primer lugar.
- e) Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b), el Secretario General podrá optar por no designar un mediador si, a su juicio, la controversia afecta a una cuestión de tránsito que es o ha sido objeto de los procedimientos de conciliación establecidos en las letras a) a d), y dichos procedimientos no han dado lugar a la solución de la controversia.
- f) La Conferencia sobre la Carta tomará las disposiciones habituales relativas al desarrollo de la conciliación y las compensaciones a los mediadores.
- 8) Nada de lo dispuesto en el presente artículo podrá interpretarse de manera que suponga menoscabo de los derechos y obligaciones de las Partes Contratantes en virtud de la legislación internacional, acuerdos bilaterales o multilaterales existentes, incluidas las normas sobre cables y oleoductos submarinos.
- 9) El presente artículo no se interpretará de manera que obligue a una Parte Contratante que no posea un tipo determinado de infraestructura de transporte de energía utilizada para el tránsito a adoptar medidas, en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, en relación con dicho tipo de infraestructura de transporte de energía. No obstante, la Parte Contratante está obligada a cumplir lo dispuesto en el apartado 4).
 - 10) A efectos del presente artículo se entenderá por:
- a) "Tránsito", i) el transporte a través del territorio de una Parte Contratante, o hacia o desde instalaciones portuarias de su territorio para la carga y descarga, de materias y productos energéticos originarios del territorio de otro Estado y con destino al territorio de un tercer Estado, siempre que este segundo o tercer Estado sea Parte Contratante; ii) el transporte a través del territorio de una Parte Contratante de materias y productos energéticos originarios del territorio de otra Parte Contratante y destinados al territorio de esta segunda Parte Contratante, a menos que las dos Partes Contratantes en cuestión decidan otra cosa y hagan constar su decisión mediante una declaración conjunta en el Anexo N. Las dos Partes Contratantes pueden excluirse del Anexo N si así lo notifican conjuntamente por escrito a la Secretaría, la cual a su vez lo notificará a las demás Partes Contratantes. Esta exclusión surtirá efecto a las cuatro semanas de la primera notificación.
- b) "Infraestructuras de transporte de energía", gasoductos de transporte a alta presión, redes y líneas de transporte de electricidad a alta tensión, oleoductos de transporte de crudo, canalizaciones para lodos de carbón, oleoductos de transporte de derivados del petróleo y otras instalaciones fijas específicamente dedicadas al transporte de materias y productos energéticos.

De la definición del artículo 7(10-a) resulta que no es necesario que todos los Estados implicados en el suministro energético sean Estados signatarios del ECT. Es suficiente que el Estado de tránsito, o bien el Estado de origen, o bien el Estado de destino, sean partes

contratantes del ECT. También estaría cubierto el caso en que el Estado de origen sea el mismo que el de destino pero el tránsito tenga lugar a través de un segundo territorio.

El ECT pone mayor énfasis en el principio de soberanía de los Estados que el artículo V del GATT 1994. Este último establece en V(2) que "habrá libertad de tránsito", mientras que el artículo 7(1) del ECT se refiere a "facilitar el tránsito" y el artículo 7(2) dice que las partes "fomentarán la cooperación". El hecho de que la obligación del artículo 7 del ECT se centre en la facilitación de las medidas necesarias ha sido interpretado por algunos como una limitación al ámbito de aplicación del artículo. ¹⁰⁹

Lo anterior se ve reforzado por el artículo 18 del ECT¹¹⁰, que establece el **principio de soberanía sobre los recursos energéticos**. Los Estados signatarios del ECT son libres para desarrollar sus recursos energéticos de acuerdo con los objetivos de sus políticas nacionales y al mismo tiempo son libres de decidir hasta qué punto desean abrir el sector energético a los inversores extranjeros, facilitando el acceso a los recursos energéticos de forma no discriminatoria.¹¹¹

El tratado ECT consta de una serie de instrumentos relacionados. Entre ellos se encuentra el borrador del Protocolo de la Carta de la Energía sobre Tránsito (Protocolo ECT), que desarrolla de manera exhaustiva el artículo 7 del ECT en relación al tránsito energético. Sin embargo, dicho Protocolo todavía no tiene validez jurídica porque no ha sido aprobado por las

_

Roggenkamp, Martha M.: "Transit of Network-bound Energy: the European Experience", en: Wälde, Thomas W.: The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade, p.509, Kluwer Law International, London, 1996, citada por Huarte Melgar (2012).

soberanía estatal y los derechos soberanos sobre los Recursos Energéticos: "1) Las Partes Contratantes reconocen la soberanía estatal y los derechos soberanos sobre los recursos energéticos y, asimismo, reiteran que tales derechos se deben ejercer con arreglo a las disposiciones del Derecho Internacional, y con sujeción a las mismas. 2) Sin que ello afecte al objetivo de fomentar el acceso a los recursos energéticos y la prospección y explotación de éstos en condiciones comerciales, el Tratado no supondrá en modo alguno menoscabo de las disposiciones de las Partes Contratantes que regulan el régimen de propiedad de los recursos energéticos. 3) Los Estados conservan en particular el derecho a determinar dentro de su territorio las zonas geográficas que han de ser destinadas a la prospección y explotación de recursos energéticos, a optimizar su extracción, a decidir cuál ha de ser el ritmo de extracción o explotación de los mismos, a establecer y recaudar las exacciones, cánones u otros impuestos devengados en virtud de dicha prospección o explotación, y a regular los aspectos ambientales y de seguridad de dicha prospección, desarrollo y recuperación dentro de su territorio, y a participar en dicha prospección y explotación mediante, entre otras cosas, la participación directa del gobierno o la participación de empresas estatales. 4) Las Partes Contratantes facilitarán el acceso a los recursos energéticos concediendo, de forma no discriminatoria y basándose en criterios públicos, autorizaciones, licencias, concesiones y contratos de prospección y exploración para explotar o extraer recursos energéticos."

¹¹¹ Conf. Selivanova, Yulia: *The Energy Charter and the International Energy Governance, Regulation of Energy in International Trade Law* – WTO, NAFTA and Energy Charter, ed. Yulia Selivanova, Wolters Kluwer Law & Business, vol. 34, Holanda, 2011, pp.375-376, citada por Huarte Melgar 2012.

partes contratantes. Podría darse el caso de que haya partes signatarias del ECT que adopten el Protocolo ECT y otras que no. Este escenario daría lugar a que el grupo de países que sólo haya firmado y ratificado el Tratado ECT y no el Protocolo avance de forma más lenta en la regulación del tránsito.

C.1.3 – RELACIÓN ENTRE EL ART. V GATT Y EL ART. 7 ECT

Se ha discutido si las "mercancías" y los "otros medios de transporte" referidos en el artículo V del GATT incluyen a los productos energéticos y sus canales de transporte; es decir, si el artículo V del GATT también es aplicable al tránsito de energía.

Algunos autores¹¹² opinan que las materias y productos energéticos no son objeto de la libertad de tránsito en el marco de la OMC debido a la importancia estratégica de la energía en el mundo económico y a que durante la etapa del borrador del GATT no hubo la intención de incluir a la energía como un elemento a regular.

Sin embargo, existe otra opinión que considera a las materias y productos energéticos, así como a las redes de energía e infraestructuras fijas, como incluidas en el ámbito de aplicación del artículo V del GATT 1994. Esta opinión se basa en que existe jurisprudencia de la OMC relacionada con el petróleo y en que los materiales y productos energéticos no están específicamente excluidos del ámbito del GATT. Se excluye la energía hidroeléctrica que es considerada como un servicio y no una mercancía. 114

Por otra parte, la relación entre el ECT y el GATT se fundamenta en el artículo 4 del ECT, que establece: "Nada de lo dispuesto en el presente Tratado derogará, entre Partes Contratantes que sean partes en el GATT, las disposiciones del GATT y los instrumentos relacionados con éste, tal como se aplican en virtud del mismo entre las Partes Contratantes que son miembros del GATT." Así, las obligaciones del GATT 1994 se extienden a las partes contratantes del ECT.

Debido a la relación establecida entre ambos acuerdos multilaterales por el artículo 4 del ECT, el artículo 7 del ECT es considerado como un precepto legal "GATT-Plus", con nuevas

hidroeléctrica, que está considerada como un servicio (Huarte Melgar 2012).

¹¹² Conf. Azaria, Danae, Energy Transit under the Energy Charter Treaty and the General Agreement on Tariffs and Trade, 27(4), Journal of Energy and Natural Resources Law 2009, citado por Huarte Melgar 2012.

¹¹³ Incluye lo resuelto por el Grupo Especial en el caso WT/DS366.

¹¹⁴ La última versión del borrador del *Trade Facilitation Agreement* (TFA) en su artículo 11 (libertad de tránsito) cubriría el tránsito de petróleo y gas a través de oleoductos y gasoductos respectivamente, así como el tránsito de energía mediante infraestructuras fijas. Esto significa que tanto el petróleo como el gas y la energía entrarían dentro de la definición de tráfico en tránsito establecida por el artículo V(1) GATT 1994. Sobre esta base puede concluirse que las materias y productos energéticos son mercancías alcanzadas por el GATT 1994. La excepción sería la energía

implicancias jurídicas. In tal sentido, se considera que el artículo 7 del ECT aporta nuevos elementos a la libertad de tránsito consagrada por el GATT 1994: la posibilidad de construir nuevas facilidades para el transporte energético, lo cual está relacionado con las inversiones; la garantía de los flujos de tránsito energético; un procedimiento de conciliación y un nivel particular concerniente al principio de no discriminación: las materias y productos energéticos en tránsito deberán ser tratados "de forma no menos favorable que las materias y productos de este tipo que procedan de o estén destinados, en todo o en parte, a su propio territorio, salvo si un acuerdo internacional ya existente dispone otra cosa."

La noción de "GATT-Plus" del artículo 7 del ECT lleva a la interpretación de que se trata de una *lex specialis* del artículo V del GATT 1994 y por lo tanto, ante un conflicto entre Estados, sería probable que un Grupo Especial o el Órgano de Apelación de la OMC tomase en cuenta el ECT para deliberar sobre casos relacionados con el tránsito de la energía dentro del marco de la OMC. Sin embargo, esto solo procedería en el caso particular de un conflicto entre Estados que son signatarios de ambas convenciones internacionales.

Afirma Huarte Melgar (2012) que la libertad de tránsito en la OMC está más relacionada con el concepto de "capacidad" (vía "las rutas más convenientes para el tránsito internacional"), mientras que la noción de tránsito del ECT se centra más en la cuestión de la "construcción". El artículo 7(5) del ECT establece la posibilidad, siempre que no se ponga en peligro la seguridad o eficacia de los sistemas energéticos, de que se construyan o modifiquen las infraestructuras del transporte. En consecuencia, existe la posibilidad de crear nuevas rutas que beneficien al tránsito energético internacional sin tener que ceñirse a las rutas ya existentes.

C.1.4 – INFLUENCIA DEL CASO COLOMBIA-PANAMÁ EN EL ALCANCE DEL LIBRE TRÁNSITO

Huarte Melgar¹¹⁶ (2012) analiza el Caso WT/DS3663 que es, hasta el momento, el único caso resuelto por un Grupo Especial de la OMC que trata la libertad de tránsito fundada en el artículo V del GATT 1994.¹¹⁷ Las conclusiones del Grupo Especial en este caso serían

¹¹⁵ Conf. Bamberger, Craig S., *An overview of the Energy Transit Treaty*, en Wälde, Thomas W.: *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade*, p. 6, Kluwer Law International, Londres, 1996, citado por Huarte Melgar 2012.

¹¹⁶ Beatriz Huarte Melgar es Licenciada en Derecho por la Universidad de Vigo, con prácticas en Munich (2007) y en Dublín (2008). Entre 2008-2009 estudió su Master of European Law (LL.M.) en el Europa-Institut der Universität des Saarlandes (especialidades: Europäischer Menschenrechtsschutz y WTO law). Desde 2010 hace su Doctorado en Derecho Económico Internacional en la Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, donde da clase de Derecho Español y ha sido investigadora visitante de UCLA (marzo-mayo de 2012).

La información sobre este caso WT/DS366 fue tomada de Huarte Melgar, Beatriz, *Influencia del caso Colombia-Puertos de Entrada en la liberalización del tránsito energético*, publicado en la Revista de Derecho Económico Internacional, Vol. 2, N° 2, México, junio 2012.

importantes porque, aplicadas a la infraestructura fija, implicarían la obligación de permitir el acceso idéntico e irrestricto a gasoductos, oleoductos y redes eléctricas.

En julio de 2007, Panamá inició reclamos ante Colombia con motivo de los precios indicativos establecidos por Colombia para mercancías específicas y de las restricciones de los puertos de entrada para determinadas mercancías. Panamá alegó que Colombia había violado la libertad de tránsito de todos los textiles, ropa y calzado que se encontraban en tránsito internacional, porque exigía que las mercancías fuesen transbordadas. Panamá también alegó una conducta discriminatoria por parte de Colombia porque los textiles, ropa y calzado procedentes de o que transitaban por Panamá debían pagar derechos de aduana en Bogotá o Barranquilla, a diferencia de otros Estados Miembros de la OMC, que podían elegir entre los once puertos de Colombia -siempre y cuando las mercancías no hubieren transitado previamente por Panamá- para entrar en tránsito en el país sin tener que pagar derechos de aduana. Colombia respondió que no existía violación del artículo V(2) GATT 1994, porque la medida de los puertos de entrada no era aplicable a las mercancías que se encontraren en tránsito internacional, sino a las enviadas desde Panamá con destino final a Colombia.

A consecuencia de la falta de definición de "libertad de tránsito" en el GATT 1994, Panamá presentó una definición basada en el New Oxford Dictionary of English (2001), que define "libertad" como "the unrestricted use of something". Colombia no manifestó desacuerdo con esta definición y el Grupo Especial la aceptó como válida: la "libertad de tránsito" del artículo V(2) GATT 1994 debería ser entendida como "unrestricted access via the most convenient routes for the passage of goods in international transit [...]", es decir "acceso irrestricto por la ruta más conveniente para el paso de mercaderías en tránsito internacional".

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo V(2) GATT 1994, las mercancías de cualquier Estado Miembro de la OMC deben tener el mismo nivel de acceso y las mismas condiciones cuando se encuentren en tránsito internacional. Por lo tanto, el Grupo Especial entendió que Colombia había violado la segunda frase del artículo V(2) GATT por una discriminación basada en el origen o destino de las mercancías, ya que las mercancías procedentes de Panamá o de su Zona Libre de Colón sufrían restricciones.

Conforme a lo anticipado, si se considera que el artículo V(2) GATT 1994 se aplica al tránsito internacional de energía por infraestructuras fijas (gasoductos, oleoductos y redes eléctricas), se aplicaría a éstas la condición de "nivel de acceso idéntico e irrestricto". En consecuencia, el Estado en tránsito debería establecer un sistema que otorgara posibilidades de acceso a la infraestructura (tarifas o aranceles al trasporte) idénticas a todos los propietarios de las mercancías. (Nótese que en el artículo 7 del ECT este acceso deja de ser irrestricto "si un acuerdo internacional ya existente dispone otra cosa").

C.1.5 – LA PRÁCTICA DEL TRÁNSITO DE ENERGÍA EN EUROPA: EL CONFLICTO ENTRE RUSIA Y UCRANIA

El reciente conflicto entre Rusia y Ucrania por el suministro de gas natural demuestra que tampoco en Europa se ha terminado de resolver la cuestión del tránsito. Rusia firmó el ECT pero su Parlamento no lo ratificó, por reticencias a renunciar a la propiedad y a la gestión de los

recursos naturales nacionales rusos. De todos modos, el ECT se siguió aplicando de manera provisional.

Al respecto comenta Belyi (2009) que, para aclarar el alcance de la expresión "facilitar el tránsito" que se utiliza en el artículo 7(1), en el año 2000 la Conferencia de la Carta de la Energía propuso el Protocolo sobre Tránsito que incluía la definición del acceso a los ductos, la rentabilidad de las tarifas de tránsito, la definición de las capacidades disponibles y el robo durante el tránsito. Durante las negociaciones, Rusia defendía la necesidad de incluir el "derecho de retracto" para el caso en que un contrato de suministro de largo plazo no se ajustara al contrato de tránsito de largo plazo. Por su parte, la Unión Europea deseaba que se acortasen los plazos de los contratos de suministro y de tránsito para fomentar la competencia. Fue imposible alcanzar un acuerdo. En 2001, el Parlamento ruso supeditó la ratificación del ECT a la celebración de un acuerdo de tránsito aceptable.

Según Belyi (2009) la principal preocupación de Gazprom, la mayor empresa rusa de gas, era que la libertad de tránsito implicara también un acceso a terceros para los productores centroasiáticos. Gazprom se opone a la creación de un corredor de tránsito entre Asia Central y Europa a través de Rusia, alegando que con ello Rusia perdería el control del flujo de energía. Gazprom también considera que el mecanismo de conciliación para conflictos de tránsito previsto en el artículo 7(7) confiere responsabilidades excesivas al conciliador y no puede aplicarse a las relaciones con Ucrania¹¹⁸, que sigue siendo el mayor país de tránsito entre Rusia y Europa.

¹¹⁸ En 2006 se verificó una grave crisis de abastecimiento energético generada por Rusia. Hasta ese momento,

Ucrania pudo beneficiarse (como otros países ex miembros de la URSS) de condiciones preferenciales en el suministro de gas ruso como herencia de la antigua pertenencia al bloque soviético. Soviético. Según fuentes de Gazprom, la compañía monopolista rusa del gas, Ucrania recibía gas a un precio de 50 dólares por 1000 metros cúbicos y después del vencimiento del contrato en 2006, la compañía rusa quería subirlo a 230 dólares o, como alternativa, adquirir el control de las infraestructuras energéticas ucranianas. Pero cuando Kiev rechazó la propuesta, el 1 de enero de 2006, Gazprom cortó el suministro de gas a Ucrania. Muchos analistas consideran que la verdadera razón de esta crisis no era la necesidad de equilibrar los precios a los que se vendía el gas a Ucrania con el precio de mercado, sino una medida geoestratégica rusa para castigar a Ucrania después de la revolución naranja y la elección de Yúshenko como presidente, notoriamente más pro-occidental que filo ruso. El corte perturbó por primera vez en la historia el suministro de gas a varios países europeos en plena ola de frío. Según Gazprom, Ucrania se quedó de forma ilegal parte del gas destinado a Europa que transitaba por su territorio mientras el presidente ucraniano decía que eran los rusos quienes suministraban menos cantidad. A las pocas horas del cese de suministro a Ucrania, también Austria, Alemania, Francia, Italia, Hungría Eslovaquia y Polonia denunciaron una disminución del flujo de gas en sus gasoductos que alcanzó el 30%. Aunque el número de clientes finales europeos afectados fue menor gracias a las reservas de las que disponían los países de Europa occidental. Dadas las presiones de la Unión Europea, se llegó a la firma de un contrato por el que Ucrania aceptaba comprar gas a 95 dólares, no directamente de Gazprom sino de una compañía mixta suizo-rusa, Rusukrenergo, controlada por Gazprom, que se dedica a revender en Europa el gas muy barato de Turkmenistán. Rusia ya había cortado el abastecimiento de gas a Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y los países bálticos. La importancia de Ucrania radica en que es país de tránsito del 80% del gas ruso que llega a Europa. La crisis volvió a estallar en enero de 2009 cuando Ucrania se negó a pagar la deuda acumulada con Gazprom. Rusia interrumpió el suministro de gas a

-

Ucrania durante 20 días.

Gazprom prefiere tratar con los productores centroasiáticos y negociar sus obligaciones de tránsito con Ucrania de forma bilateral. ¹¹⁹ Una de las principales preocupaciones de Rusia es la idea de que el ECT es un tratado auspiciado por la Unión Europea.

Según Villa (2011), más que una dependencia europea, existe una interdependencia entre la Unión Europea y Rusia. Los países pequeños de la Europa oriental son los mayores importadores y los que presentan un nivel de vulnerabilidad más alto. Por eso presionan para que las relaciones energéticas con Rusia sean enfocadas por la Unión Europea como una unidad y no bilateralmente por los Estados. Por el contrario, los países con dependencia media como Italia, Francia y Alemania, son los que tratan de suavizar la posición de los países del Este y prefieren hacer frente a su vulnerabilidad individualmente a través de acuerdos bilaterales a largo plazo con Gazprom, debilitando la posición comunitaria. Además, la dependencia energética debe matizarse con el resto de las relaciones comerciales: aproximadamente el 45% de las importaciones rusas provienen de la Unión Europea y casi la mitad de estos bienes llegan de Alemania, Francia e Italia, que son también sus mayores clientes de hidrocarburos. Debido a la mayor competencia de las empresas energéticas europeas y al atractivo del mercado ruso, ha aumentado el volumen de las inversiones europeas en Rusia, que ya son mucho mayores que las de Rusia en la Unión Europea.

Entre la Unión Europea y Rusia, los únicos países de tránsito son Ucrania y Bielorrusia. La situación más problemática es con Ucrania, que ha provocado reiteradas interrupciones de suministro. Frente a esta situación, Rusia intentó adquirir o al menos co-gestionar los ductos que atraviesan Ucrania. Esta propuesta no fue aceptada y Rusia decidió construir vías alternativas. Para el gas se definieron dos vías: el gasoducto Nord Stream¹²⁰ y el South Stream¹²¹, además de unas cuantas plantas de licuefacción de gas en la costa occidental de Rusia y en la del Pacífico. El principal proyecto para transportar petróleo a las costas del Mediterráneo es el oleoducto Burgas (Bulgaria) - Alexandroupolis (Grecia) de 285 km, que permite sortear Ucrania y Turquía.

Por su parte, la Unión Europea está buscando diversificar sus fuentes de energía. El Nabucco es el principal gasoducto propuesto por la Comisión Europea para llevar el gas de Azerbaiyán, Turkmenistán y quizás algún día de Irán e Irak o incluso de Uzbekistán y Kazajstán.

Villa (2011) observa que existió una falta de voluntad política de los países de la Unión Europea hacia la comunitarización de la política energética, que es considerada como un

¹¹⁹ Desde un punto de vista legal, Rusia podría haber recurrido a las disposiciones del Tratado de la Carta de la Energía en materia de tránsito durante los conflictos que mantuvo con Ucrania en 2006 y 2009.

¹²⁰ El *Nord Stream* o Gasoducto del Norte Europeo sería una alternativa al gasoducto Yamal-Europe, construido en 1997 y que suministra gas a Alemania a través de Bielorrusia y Polonia. Tendrá una longitud de 1220 km y será en un 95% submarino. Las obras de construcción empezaron en marzo de 2010.

¹²¹ El *South Stream* atravesaría el Mar Negro hasta Bulgaria, luego un ramal seguirá hacia el norte pasando por Serbia, Hungría, Eslovenia hasta Austria, para abastecer el norte de Italia, y otro ramal se dirigirá a Grecia y cruzando el Mar Adriático pasaría por Apulia para llevar el gas al sur de la península.

elemento fundamental de la independencia soberana. Sin embargo, en los últimos años se ha revertido esta tendencia. Las crisis entre Rusia y Ucrania por el suministro de gas natural han hecho que los Estados miembros se hayan dado cuenta de que para enfrentar los problemas de abastecimiento energético deben emplear una política común. El otro impulso habría llegado con el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, que calificó a la política energética como un objetivo esencial de la Unión Europea.

Las conclusiones de Villa (2011) respecto de la política energética de la Unión Europea son interesantes, porque anticipan la estrategia que podría recomendarse a países como Argentina y Brasil respecto de sus vecinos. Dice Villa (2011) que la solución para tener mejores relaciones con los socios energéticos no es pedir menos, sino dar más. Además de comprar sus recursos a precios muy altos, la Unión Europea debería promover a las empresas europeas como los mejores socios para la explotación y la exportación de los recursos gracias a su excelencia técnica, su eficiencia y su *know-how*. También, debería proporcionar más inversiones y préstamos en el sector energético y en otros sectores económicos deficitarios e incluir acciones de desarrollo social y económico en su oferta comercial. Asimismo, la Unión Europea debería fomentar más intercambios, apoyar la modernización de la administración pública y dar más garantías de que su presencia y sus compras son algo duradero, para permitir a los Estados productores diversificar sus mercados. En fin, la Unión Europea tendría que esforzarse por hacer comprender que la aplicación, aunque fuera parcial, de la normas comunitarias beneficiaría también a los países productores porque aumentarían su producción, tendrían un mayor volumen de recursos para exportar, verían subir su nivel de empleo y se beneficiarían en temas medioambientales.

El estudio reciente de la CEPAL (2013-a) también se refiere al caso europeo, que muestra un historial de más de 60 años de intercambios eléctricos, con instancias de coordinación de la operación y el desarrollo de la red eléctrica de trasmisión de Europa Continental. Sin embargo, no obstante tratarse de un sistema interconectado relativamente bien desarrollado, con un marco institucional y regulatorio supranacional maduro (en pleno proceso hacia la conformación de un mercado único), las cifras del total de los intercambios en relación al total generado, se ubicarían en valores del entorno del 10%. La experiencia europea demuestra las complejidades y dificultades que conllevan estos procesos, en la medida en que suponen una reducción de la autonomía de los países en el manejo de sus recursos y precios, y una limitación del poder soberano de los Estados.

C.1.6 – EL MERCADO ELÉCTRICO DE AMÉRICA CENTRAL: LIBRE TRÁNSITO PARA LA ENERGÍA ELÉCTRICA

En América Latina cabe destacar la experiencia de integración de mercados eléctricos nacionales que se está desarrollando desde hace algunas décadas entre los países de Centroamérica y que regulatoriamente se expresa en el Tratado Marco para el Mercado Eléctrico de América Central de 1996. Los países centroamericanos, en el marco de las reglas operativas del Mercado Eléctrico Regional (MER), han realizado importantes avances en la implementación de un esquema de remuneración de la trasmisión que contempla el tránsito por terceros países.

La integración energética de los países centroamericanos se remonta al Tratado de Managua de 1960, que creó el **Mercado Común Centroamericano (MCCA)** como una unión

aduanera imperfecta, integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En la búsqueda del fortalecimiento del proceso de integración centroamericana, en diciembre de 1991 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá firmaron el Protocolo de Tegucigalpa, que dio origen al **Sistema de Integración Centroamericana** (SICA). En este marco se creó el **Consejo de Electrificación de América Central (CEAC)** que impulsó la iniciativa de la creación del mercado eléctrico regional. 124

El 30 de diciembre de 1996, los gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá suscribieron el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central. La característica de diseño del MER que surge de los Reglamentos es la consideración del MER como un séptimo mercado, que coexiste con los mercados nacionales. No está prevista la unificación regulatoria, sino la armonización de las regulaciones nacionales. El Mercado Eléctrico Regional es definido como "el ámbito en que se realizan las transacciones regionales de compra y venta de electricidad entre los agentes del mercado". Está previsto que el MER evolucione gradualmente hacia una situación más amplia, abierta y competitiva, conforme al desarrollo de la infraestructura regional y nacional. Las transacciones del MER incluyen (i) intercambios de corto plazo, derivados de un despacho de energía con criterio económico regional; y (ii) contratos de mediano y largo plazo. Son Agentes del MER todos los agentes de los mercados mayoristas nacionales, reconocidos como tales por las legislaciones de cada país: empresas de generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, y grandes consumidores. Si la legislación de un país permite a una misma empresa actuar en dos o más

¹²² El MCCA fue creado en el marco de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), originada en la Carta de San Salvador del 14 de octubre de 1951, modificada en 1962.

¹²³ El SICA entró en funcionamiento el 1º de febrero de 1993. Luego se adhirió Belice como miembro pleno. La República Dominicana participa como Estado asociado, México como observador regional, España y China como observadores extrarregionales. El SICA es el marco institucional de la integración regional centroamericana y entre sus principios se encuentra: "la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad".

¹²⁴ Entre 1991 y 1996 funcionó un foro para la discusión de los principales problemas energéticos de la región: el Foro Regional Energético de América Central (FREAC). Las actividades del FREAC fueron tomadas a cargo por dos entes subsectoriales que se crearon en el marco del SICA: (i) el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC) que coordina la formación del mercado eléctrico regional; y (ii) el Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC). El CEAC se estableció como organismo regional de cooperación, coordinación e integración cuya finalidad primordial es lograr el mejor aprovechamiento de los recursos energéticos de los Estados miembro. 124 El CEAC, a través de una Unidad Ejecutora Especializada, impulsó la iniciativa de la creación del mercado eléctrico regional.

La normativa del Tratado Marco se integra con: El Primer Protocolo al Tratado firmado el 11 de julio de 1997;
El Reglamento Transitorio del Mercado Eléctrico Regional (MER) y sus Anexos; El Reglamento del MER; Ell Segundo Protocolo al Tratado suscripto el 10 de abril de 2007.

¹²⁶ Art. 4 del Tratado Marco del MER.

actividades, ésta deberá crear unidades de negocio separadas que permitan una clara identificación de los costos de cada actividad.

La característica de la integración eléctrica centroamericana es que cuenta con una institucionalidad supranacional, compuesta por una empresa propietaria de la red (EPR), un ente regulador (CRIE) y un ente encargado de la operación regional (EOR). 127

El Tratado Marco del MER otorga -entre otras- las siguientes garantías a los Agentes: (i) el derecho a comprar y vender energía eléctrica libremente, sin discriminaciones; ¹²⁸ (ii) el libre acceso a las redes de transmisión regionales y nacionales; ¹²⁹ (iii) la exoneración de tributos al

127 En virtud del Tratado Marco del MER se han creado los siguientes organismos regionales: (i) Comisión de Interconexión Eléctrica Regional (CRIE): es el ente regulador y normativo del MER, que debe velar por el cumplimiento del Tratado Marco y procurar el desarrollo y consolidación del mercado. Tiene personalidad jurídica propia, capacidad de derecho público internacional y debe fijar su sede en un país de América Central. Está compuesta por un comisionado por cada país, designado por cada gobierno por un plazo de 5 años. Su estructura administrativa y técnica se determina según las necesidades. La CRIE tiene facultades para emitir reglamentos sobre el funcionamiento del MER, tomar medidas para garantizar las condiciones de competencia y no discriminación, imponer sanciones y resolver conflictos entre los Agentes. Su actividad se sostiene mediante la aplicación de un cargo de regulación y fiscalización. La CRIE tiene independencia económica, funcional y especialidad técnica. (ii) Ente Operador Regional (EOR): es el organismo que tiene a su cargo la operación y el despacho regional de energía eléctrica, conforme a criterios económicos, de seguridad, calidad y confiabilidad. Las funciones de operación son realizadas en coordinación con los entes de despacho nacionales. El EOR tiene personalidad jurídica propia, capacidad de derecho público internacional y domicilio en un país de América Central. La conducción está a cargo de una Junta Directiva constituida por dos Directores por cada Parte, designados por cada gobierno según propuesta de los Agentes, por un plazo de 5 años. EL EOR realiza la gestión comercial de las transacciones entre los Agentes, es responsable de la formulación del plan de expansión indicativo de la generación y transmisión regional, y apoya -mediante el suministro de información- los procesos de evolución del MER. Los recursos para su funcionamiento provendrán básicamente de los cargos de servicio de operación del sistema aprobados por la CRIE. El EOR tiene independencia económica, funcional y especialidad técnica. (iii) Empresa Propietaria de la Red (EPR): es la empresa encargada de diseñar, desarrollar, financiar, construir y mantener el primer sistema de transmisión regional, denominado línea SIEPAC. Conforme al Tratado Marco, la EPR está regida por el derecho privado y tiene su domicilio en un país de América Central. A los efectos de su constitución, se previó que cada país designara a un ente público para participar en dicha empresa, que podía ser de capital público o con participación privada. Ningún socio puede tener participación controlante en la empresa. Además, conforme a los procedimientos legales de cada país, en el Tratado se otorgaron a la EPR las respectivas autorizaciones de construcción y explotación del primer sistema de interconexión regional por un período de 30 años prorrogables. Las empresas de transmisión regionales no podrán realizar las actividades de generación, distribución y comercialización de electricidad, ni podrán ser grandes consumidores. Adicionalmente, el Segundo Protocolo creó el (iv) Consejo Director del MER, constituido por un representante de cada Estado, con competencia para la formulación de la política de integración eléctrica de su país con relación al MER.

¹²⁸ Art. 5 del Tratado Marco del MER.

¹²⁹ Art. 12 del Tratado Marco del MER.

tránsito, importación y exportación de energía eléctrica que establezcan discriminaciones entre las transacciones del mercado.

Concretamente, respecto del tránsito de energía se establece el libre acceso a las redes regionales y nacionales por parte de todos los agentes del Mercado, sobre una base de no discriminación: "Art. 12.- Las redes de transmisión, tanto regionales como nacionales, serán de libre acceso a los agentes del Mercado. Los cargos por el uso y disponibilidad de las redes regionales serán aprobados por la CRIE y los cargos por el uso y disponibilidad de las redes nacionales serán aprobados por el ente regulador nacional y no serán discriminatorios para su uso en función regional".

Pero la garantía de "libre acceso" no está prevista aisladamente, sino que es parte de una serie de interrelaciones orientadas a conformar el mercado regional y que se expresan en los demás artículos del capítulo del Tratado correspondiente a la "Transmisión Regional":

- "Art. 11.- Se considera transmisión regional el flujo de energía que cruza las fronteras de los países, permitiendo las transacciones del Mercado a través de las redes actuales de alta tensión y las que se construyan en el futuro.
- Art. 13.- Las empresas de transmisión regionales tendrán como único fin la actividad de transmisión o transporte de energía eléctrica.
- Art. 14.- La remuneración por la disponibilidad y uso de las redes regionales será cubierta por los agentes del Mercado de acuerdo a la metodología aprobada por la CRIE.
- Art. 15.- Cada Gobierno designará a un ente público de su país para participar en una empresa de capital público o con participación privada, con el fin de desarrollar, diseñar, financiar construir y mantener un primer sistema de transmisión regional que interconectará los sistemas eléctricos de los seis países. Ninguno de su socios tendrá control directo o indirecto de la misma. Esta empresa denominada Empresa Propietaria de la Red (EPR), estará regida por el Derecho Privado y domiciliada legalmente en un país de América Central.
- Art. 16.- De acuerdo con los procedimientos legales de cada país, cada Gobierno otorga el respectivo permiso, autorización y concesión, según corresponda, a la EPR para la construcción y explotación del primer sistema de interconexión regional. Este tendrá una duración de hasta treinta años prorrogables.
- Art. 17.- De acuerdo con los procedimientos legales de cada país, cada Gobierno se compromete a otorgar autorizaciones, permisos o concesiones, según corresponda, para futuras expansiones de las redes de transmisión regional a la EPR u otras empresas de transmisión regional."

Cabe advertir que, de acuerdo con las consultas efectuadas en 2013 a expertos del área (Legisa, Ruchansky), hay coincidencia en que los volúmenes comercializados en este mercado no son significativos y en que por las dimensiones de la nueva infraestructura (Línea SIEPAC) es posible el acceso irrestricto de todos las agentes a la red, sin que se produzcan conflictos por el tránsito.

C.1.7 – PROPUESTAS DE REGULACIÓN DEL TRÁNSITO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LOS PAÍSES ANDINOS

La Decisión CAN 757 de agosto de 2011 prorrogó el período de revisión de la Decisión CAN 536¹³⁰ y estableció los regímenes transitorios para las transacciones de electricidad entre Colombia y Ecuador (Anexo I) y Ecuador y Perú (Anexo II).

El artículo 3 de la Decisión 757 establece en forma general que: "Los Países Miembros no concederán ningún tipo de subsidio a las exportaciones ni a las importaciones de electricidad; tampoco impondrán aranceles ni restricciones específicas a las importaciones, exportaciones o al tránsito intracomunitario de electricidad".

En este caso, el concepto de tránsito aparece limitado a los flujos de energía entre los países de la CAN ("intracomunitario"). Las disposiciones específicas que rigen las transacciones entre Colombia y Ecuador por un lado, y Ecuador y Perú por otro, promueven un régimen amplio de garantías para el tránsito de electricidad, siempre que los países encuadren sus intercambios dentro del marco regulatorio de la CAN.

El artículo 1 del Anexo I establece los principios que rigen la interconexión subregional de los sistemas eléctricos y el intercambio intracomunitario de electricidad entre Colombia y Ecuador, en los siguientes términos:

- "1. No se discriminará en el tratamiento que se conceda a los agentes internos y externos de cada país, excepto para la oferta de electricidad, en la cual se discriminarán los precios para la demanda nacional y demanda externa.
 - 2. Se garantiza el libre acceso a las líneas de interconexión internacional.
- 3. El uso físico de las interconexiones será consecuencia del despacho económico coordinado de los mercados, el cual será independiente de los contratos comerciales de compraventa de electricidad.
- 4. Los contratos que se celebren para la compraventa intracomunitaria de electricidad serán únicamente de carácter comercial. Ningún contrato de compraventa podrá influir en el despacho económico de los sistemas.
- 5. La remuneración de la actividad del transporte de electricidad en los enlaces internacionales tendrá en cuenta que la aplicación del principio de libre acceso a los enlaces elimina la vinculación entre el flujo físico y los contratos de compraventa internacional de electricidad.

La Decisión 536 de la Comisión de la Comunidad Andina aprobó en 2002 el "Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitarios de electricidad". En 2011 la Decisión 720 de la Comisión de la Comunidad Andina suspendió la aplicación de la Decisión 536 y adoptó un Régimen Transitorio Aplicable a las Transacciones Internacionales de Electricidad entre Ecuador y Colombia por un periodo de hasta dos años.

- 6. Colombia y Ecuador asegurarán condiciones competitivas en el mercado de electricidad, con precios y tarifas que reflejan costos económicos eficientes, evitando prácticas discriminatorias y abusos de posición dominante.
- 7. Colombia y Ecuador permitirán la libre contratación entre los agentes del mercado de electricidad, respetando los contratos suscritos de conformidad con la legislación y marcos regulatorios vigentes en cada país, sin establecer restricciones al cumplimiento de los mismos, adicionales a las estipulaciones en los contratos para los mercados nacionales. Colombia y Ecuador permitirán también la libre contratación de sus agentes con agentes de otros países conforme a los marcos bilaterales contenidos en la presente Decisión y demás acuerdos bilaterales que se suscriban con otros países también en el marco de la presente Decisión.
- 8. Colombia y Ecuador permitirán las transacciones internacionales de electricidad, de corto plazo.
- 9. Colombia y Ecuador promoverán la participación de la inversión privada en el desarrollo de la infraestructura de transporte de electricidad para las interconexiones internacionales.
- 10. Las rentas de congestión que se originen por la diferencia de precios en los extremos del enlace internacional, entre Colombia y Ecuador, no serán asignadas a los propietarios del mismo, sino que serán asignadas en partes iguales para cada mercado, es decir el 50% para el sistema importador y el 50% para el sistema exportador, y no serán afectadas por la ejecución de contratos de exportación. En caso de haber contratos de exportación, el agente exportador deberá reconocer a los mercados las rentas de congestión, en una cantidad igual a la proporción de su intercambio horario respecto del intercambio total en la respectiva hora.
- 11. Los precios de la electricidad en ambos extremos de los enlaces intracomunitarios deberán servir para valorar las transacciones internacionales de electricidad de corto plazo, producto de los flujos físicos determinados por los despachos económicos coordinados. Durante el periodo de transición, Colombia y Ecuador acuerdan retomar la discusión acerca del tratamiento dado a los subsidios que tienen efecto sobre el valor de las transacciones internacionales de electricidad."

Las reglas establecidas entre Ecuador y Perú (Anexo II) prevén concretamente el tránsito de energía de terceros países, desvinculando la transacción comercial del energético del transporte a través del país en tránsito. Este último no está obligado a suplir y tampoco puede tomar la energía comercializada en tránsito para satisfacer su demanda interna. Se prevé también que cuando se requiera utilizar el sistema eléctrico de Ecuador o de Perú como tránsito, existiendo la factibilidad técnica de atender un contrato con un agente de un tercer país, el agente exportador deberá pagar los costos asociados por servicios complementarios e inflexibilidades operativas, así como los cargos regulados por peajes u otros que correspondan (CEPAL 2013-b). 1311

.

Dice el inc. 6 del artículo 1 del Anexo II de la Decisión 757: "Cuando se requiera utilizar el sistema eléctrico de Ecuador o Perú como tránsito y exista la factibilidad técnica para atender un contrato con un Agente de un tercer país, el Agente exportador deberá pagar al país de tránsito por los conceptos a que hacen referencia los literales b y c del numeral 5 del artículo 1 del presente Anexo. a. Esta operación no obligará al país de tránsito a suplir la energía no

Se observa que las reglas sobre tránsito de energía establecidas entre los países de la Comunidad Andina rigen en forma bilateral. De todos modos, cabe destacar el esfuerzo "en diagonal" hacia la multilateralidad que implica tener en cuenta el tránsito de terceros países, así como la inclusión de las reglas bilaterales en el marco regulatorio de la CAN.

C.2 – ANTECEDENTES REGIONALES

En esta sección se identifican los antecedentes normativos que hacen referencia al tránsito de energía dentro del ámbito del MERCOSUR y de la UNASUR.

C.2.1 - MERCOSUR

Tratado de Asunción de 1991

Respecto del tránsito de mercaderías en general, el Tratado de Asunción de 1991 que creó el MERCOSUR estableció que dicho mercado común implicaría "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente" (Art. 1, Cap. I).

Los informes de 2007 de la OMC reflejan que "en materia de libre circulación de bienes, dentro de la unión aduanera se lograron avances sustantivos en relación a la redacción del Código Aduanero del MERCOSUR, la interconexión informática de las aduanas, la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común y la distribución de la renta aduanera." ¹³²

Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) Nº 57 de 1993

En 1993, la Resolución GMC N° 57 aprobó el documento "Directrices de Políticas Energéticas en el MERCOSUR", que debía fijar los elementos básicos para permitir la coordinación de las políticas energéticas nacionales.

En los considerandos de la Resolución 57/93 se dice que "la experiencia acumulada en materia de emprendimientos energéticos binacionales permite alentar muy favorables expectativas para extenderlas al campo multilateral del MERCOSUR". Entre los 15 elementos básicos, el punto 3 prevé: "Favorecimiento de la integración entre los mercados energéticos de los Estados Partes, con libertad de compra y venta de energía entre las empresas de energía y <u>libre</u> tránsito de los energéticos, respetando las legislaciones vigentes en cada País".

entregada por el país exportador, ni afectará a su mercado interno. b. El país de tránsito no podrá utilizar esta energía para cubrir su demanda interna".

¹³² Organización Mundial del Comercio, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de Argentina del 8 de enero de 2007, punto 112, pág. 34.

Acuerdo Marco de Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados de 1995

El 9 de diciembre de 1995 se firmó este acuerdo que establece que los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados procurarán instrumentar la coordinación institucional, regulatoria y técnica de las actividades nacionales en materia de proyectos y obras de infraestructura que permitan el intercambio de energéticos, con el fin de alcanzar una efectiva integración energética, maximizando los beneficios económicos y sociales en la región. Este Acuerdo entre los Estados Parte del MERCOSUR y los Estados Asociados fue tomado como antecedente normativo para el tratamiento regulatorio común de la cuestión del tránsito de energía en el llamado MERCOSUR ampliado.

■ Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) Nº 10/98

La Decisión CMC Nº 10/98 está referida a los intercambios eléctricos y a la integración eléctrica entre los Estados Partes del MERCOSUR.

Si bien no hay referencia expresa al "tránsito" o "libre tránsito", en el artículo 7 los Estados Partes del MERCOSUR acordaron respetar el acceso no discriminatorio a la capacidad remanente de las interconexiones internacionales en los siguientes términos: "Respetar el acceso abierto a la capacidad remanente de las instalaciones de transporte y distribución, incluyendo también el acceso a las interconexiones internacionales, sin discriminaciones que tengan relación con la nacionalidad y el destino (interno o externo) de la energía, o con el carácter público o privado de las empresas, respetando las tarifas reguladas para su uso".

Decisión del CMC Nº 10/99

La Decisión CMC Nº 10/99 estableció ciertos principios que debían gobernar los intercambios gasíferos y la integración gasífera entre los Estados Partes del MERCOSUR. Los contenidos de esta Decisión son análogos a los previstos para los intercambios eléctricos y en el art. 9 se reproduce el compromiso de respetar el acceso no discriminatorio a la capacidad remanente de las interconexiones internacionales: "Respetar el acceso a la capacidad remanente de las instalaciones de transporte y distribución, incluyendo también el acceso a las interconexiones internacionales, sin discriminaciones que tengan relación con la nacionalidad y el destino (interno o externo) del gas natural, o con el carácter público o privado de las empresas, respetando las tarifas reguladas para su uso y los contratos existentes".

Proyecto de Acuerdo para la Implementación de la Red de Gasoducto del Sur de 2008

Hacia 2004, mucho antes del repago de las obras de interconexión, los gasoductos de exportación construidos desde Argentina hacia Chile, Uruguay y Brasil quedaron subutilizados, planteándose controversias entre todos los actores involucrados, especialmente con relación al principio de prioridad de abastecimiento interno invocado por el gobierno argentino y a la seguridad de suministro sin discriminaciones que pretendían hacer valer los importadores. La cuestión del tránsito de la energía no era en aquel momento una cuestión candente. Las

restricciones a las exportaciones de gas natural de Argentina se originaron en problemas en la producción y no en la infraestructura de transporte.

En este marco, los funcionarios del sector energético de siete países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay) acordaron una formulación amplia de la garantía de Libre Tránsito. El texto sobre el que hubo consenso fue el siguiente:

"Tránsito": es el Transporte a través del territorio de un Estado Parte, de Gas Natural originario o proveniente del territorio de otro Estado y con destino al territorio de un tercer Estado, siempre que el segundo o el tercer Estado revistan la condición de Estado Parte.

PARTE II

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS APLICABLES AL DESARROLLO Y A LA OPERACIÓN DE LA RED DE GASODUCTOS DEL SUR

Artículo 6. Libre Tránsito.

- 6.1. Los Estados Parte garantizarán el libre Tránsito del Gas Natural a través de la Red de Gasoductos del Sur, sin distinción respecto del origen, destino o propiedad del Gas Natural.
- 6.2. Los Estados Parte se comprometen a que sus normas relativas a la utilización de la Infraestructura incluida en la Red de Gasoductos del Sur otorguen al Gas Natural en Tránsito un trato no menos favorable que al Gas Natural que procede de o esté destinado a, en todo o en parte, su propio territorio.
- 6.3. Los Estados Parte se comprometen a no disponer la reducción o interrupción del libre Tránsito de Gas Natural, ni aún en el evento de una Controversia, antes de la conclusión del proceso de solución de Controversias previsto en el Anexo II del Acuerdo, excepto cuando tal reducción o interrupción (i) estuviere expresamente prevista en un contrato u otro acuerdo que gobierne dicho Tránsito; u (ii) obedeciere a Caso Fortuito o Fuerza Mayor.
- 6.4. La prioridad de abastecimiento al mercado nacional no es aplicable al Gas Natural en Tránsito. Sin embargo, si la restricción al suministro se debe a problemas en la Infraestructura de Transporte, se aplicará al Gas Natural en Tránsito la proporcionalidad establecida en el numeral 18.10. del Acuerdo.
- 6.5. Los Estados Parte no estarán obligados a permitir que un suministro de Gas Natural originalmente contratado en Tránsito a través de su territorio, pueda ser entregado alternativamente para consumo en su territorio.

Declaración de Posadas de 2011

La Declaración de Posadas firmada por Argentina y Paraguay en febrero de 2011 se refiere al compromiso de permitir "el <u>libre tránsito de la energía eléctrica</u> procedente de la hidroeléctrica Acaray, así como excedentes disponibles en otras fuentes de generación del Paraguay, a través del sistema eléctrico argentino, bajo las mejores condiciones posibles, con vistas a ventas a terceros países".

Paraguay invocó esta declaración en las sucesivas reuniones del SGT 9 del MERCOSUR, reclamando a Argentina el tránsito por su territorio de energía de la central hidroeléctrica Acaray con destino a Uruguay.

Decisión del CMC Nº 19 de 2011 sobre tránsito de mercaderías en general

El 28 de junio de 2011, el Consejo del Mercado Común (CMC) adoptó la Decisión N° 19/11 sobre "Libertad de Tránsito", aplicable al tráfico de mercaderías, y al transporte terrestre y fluvial entre los Estados Partes. ¹³³

El art. 1 de la Decisión Nº 19/11 establece que: "Las mercaderías, así como los medios de transporte terrestre y fluvial de los Estados Partes, ¹³⁴ gozarán de libertad de tránsito dentro del territorio de los demás Estados Partes". Se aclara que deberán respetarse las legislaciones nacionales de los Estados Partes.

El art. 2 de la Decisión Nº 19/11 define que las mercaderías y los medios de transporte terrestre y fluvial serán considerados "en tránsito" a través del territorio de un Estado Parte, "cuando el paso por dicho territorio constituya sólo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras del Estado Parte por cuyo territorio se efectúe". Respecto de este "tráfico en tránsito", el art. 3 prohíbe hacer distinciones según el pabellón, lugar de origen, puntos de partida, entrada, salida o destino, o según la propiedad de las mercaderías o de los medios de transporte. Además, según el art. 5, en todo lo relativo a las cargas, reglamentaciones y formalidades relativas al tráfico en tránsito, los Estados Partes se comprometen a conceder un trato no menos favorable que el concedido al tráfico de mercaderías procedentes de un Estado de extrazona o destinado a él. Por otra parte, los Estados Partes podrán exigir que el tráfico en tránsito sea declarado en sus respectivas aduanas y quede sujeto a las sanciones aplicables por incumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana.

Adenda al Memorando de Entendimiento entre Argentina y Brasil de 2013

En enero de 2013 Argentina y Brasil acordaron una operatoria por la cual Petrobrás ingresó GNL en las instalaciones de regasificación de Bahía Blanca para que se le entregara gas natural equivalente en Paso de los Libres-Uruguayana.

A tal efecto se acordó una Adenda al Memorando de Entendimiento entre ambos países, que establece que el gobierno argentino se comprometería a "permitir el libre tránsito de gas natural brasileño en la red de transporte argentina, hasta el punto de interconexión ubicado entre Paso de los Libres y Uruguaiana".

¹³³ Esta Decisión debía incorporarse al ordenamiento jurídico de los Estados Parte antes del 1º de enero de 2012.

¹³⁴ El Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur (ATIT) y el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná establecen principios y reglas sobre el transporte internacional terrestre y el transporte fluvial en el ámbito regional.

C.2.2 – UNASUR

Todos los países incluidos en este estudio integran la UNASUR. En ese marco, se creó el Consejo Energético Suramericano, integrado por los Ministros de Energía de cada país, para que -en base a los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana- aprobaran el Plan de Acción y el Tratado Energético de Suramérica.

En marzo de 2010 el Consejo Energético de Suramérica aprobó el **Anteproyecto de Tratado Energético Suramericano.** Se trata de un índice de temas que fueron aprobados como encabezamiento de los capítulos y del articulado que integrará el Tratado que actualmente está siendo negociado por un Grupo de Expertos de los Estados Parte. El Capítulo IV, referido a "Intercambios Energéticos" prevé una sección dedicada al "Libre Tránsito". Los relatores de esta sección del proyecto de Tratado son Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela. El borrador de acuerdo -en discusión a diciembre de 2013- es el siguiente:

CAPÍTULO IV

INTERCAMBIOS ENERGÉTICOS

ARTICULO 1.- PRINCIPIOS GENERALES PARA GARANTIZAR EL INTERCAMBIO ENERGÉTICO.

Los Países miembros de la UNASUR reconocen como principios esenciales para posibilitar el intercambio internacional de energía eléctrica y/o hidrocarburos por redes dentro del ámbito de la UNASUR, los siguientes:

a) **Libre tránsito**: entendiéndose por tal el principio de otorgar a una transacción internacional entre agentes de los Países Miembros de la UNASUR un trato semejante al que recibe una transacción entre agentes que operan dentro de un país miembro.

Para que tales transacciones sean admisibles se requiere que el sistema del país de tránsito tenga la capacidad de poner a disposición, en la frontera del país de destino, la energía recibida en la frontera del país de origen, respetando los niveles de calidad y seguridad que establece la regulación de dicho país de tránsito. Entiéndese que, para que tal criterio se considere cumplido, deberán respetarse los siguientes conceptos:

- 1 El uso prioritario de los sistemas del país de tránsito para el abastecimiento de su demanda interna.
- 2 Los agentes entre los que se efectúa la transacción se harán cargo de los sobrecostos que dicho tránsito ocasiona.
- 3 El país de tránsito podrá utilizar temporariamente la energía en tránsito para resolver situaciones de emergencia de su demanda interna. El concepto de emergencia y las consecuencias económicas del uso temporario se definirán en forma previa entre las partes que acuerden intercambios internacionales.

- 4 Que los países interesados en los intercambios internacionales interrumpibles y no interrumpibles asuman la obligación de financiar la ampliación de la capacidad de transporte de las redes que se califiquen afectadas a la ejecución de la transacción.
- b) No Discriminación: Los Países miembros de la UNASUR no establecerán precios de oportunidad en las operaciones de intercambio de energéticos que se efectúen dentro del marco del presente Tratado.

Tampoco podrán discriminar de cualquier otra manera en el tratamiento que dispensen a los agentes internos y externos en cada País miembro, siempre que se respeten las condiciones de Libre Tránsito definidas en el presente Tratado.

De existir una operación de intercambio de energéticos entre Países miembros de la UNASUR para cuya ejecución sea necesario el tránsito por redes a través de un país miembro de la UNASUR que no sea parte del acuerdo de intercambio, éste último tendrá derecho, durante la vigencia del tránsito, a pactar con el País exportador operaciones de intercambio por el precio establecido en la operación que diera origen al tránsito.

- c) Estabilidad contractual y Seguridad Jurídica: Los Países Miembros permitirán la libre contratación en los términos de sus respectivas legislaciones específicas, entre los agentes de los mercados de energía eléctrica e hidrocarburos por redes de los Países o entre los despachos nacionales de carga o los organismos administradores de los intercambios de hidrocarburos por redes, respetando los contratos suscritos de conformidad con la legislación y marcos regulatorios vigentes en cada País,
- d) Libertad de acceso, de manera regulada, a la capacidad remanente. Los agentes de los mercados mayoristas de los países miembros de la UNASUR y los respectivos despachos de energía eléctrica o de hidrocarburos por redes tendrán libertad de acceso a la red del país en tránsito en cuanto se cumplan los requisitos que para el libre tránsito se establecen en este Tratado y en las legislaciones respectivas de los países miembro.
- e) **Regularidad y continuidad en el suministro**. Los Países miembros reconocen el uso prioritario de la capacidad de los sistemas de transporte existente dentro de su ámbito territorial con destino al abastecimiento pleno de su demanda interna, a efectos de garantizar la regularidad, continuidad, calidad y seguridad del suministro de dicha demanda.
- f) Aspectos fronterizos para la circulación de energéticos: Los Países miembros no establecerán restricciones en frontera de ningún tipo que impidan o dificulten la libre circulación de energéticos, siempre que éstas se ejecuten dentro de las pautas establecidas en este Tratado y de la legislación específica respectiva de cada País miembro.

El texto precedente fue aportado por funcionarios de la Secretaría de Energía de Argentina que tienen a su cargo la negociación de los términos del Capítulo 4 de la Parte II del

Tratado Energético Suramericano sobre Intercambios Energéticos. El texto corresponde a la versión denominada "Lima" y los párrafos marcados en color son los que presentan aún diferencias entre los países.

C.3 – REFLEXIONES ACERCA DE LOS ANTECEDENTES SOBRE REGULACIÓN DEL TRÁNSITO

Según Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2006) hay un único instrumento que puede ayudarnos a transferir los conocimientos y enseñanzas derivados de una experiencia de integración regional a otra: la teoría. Sin embargo, los autores advierten que -dadas las diferencias sociales, históricas, culturales, políticas y geoestratégicas- hay suficientes motivos para ser prudentes en esa transferencia.

De la experiencia europea puede concluirse que -a pesar del mayor desarrollo de su institucionalidad en materia de integración- la cuestión del tránsito de energía tampoco ha sido resuelta. A diferencia del tránsito de otras mercaderías, la circulación de energía es considerada estratégica y los intercambios mantienen fuertes condicionamientos bilaterales. De hecho, Rusia está resolviendo el tránsito de sus exportaciones de gas a través de los países del centro de Europa mediante la construcción de nuevos gasoductos submarinos.

De todos modos, las previsiones sobre el tránsito incluidas en el ECT europeo dieron un marco de seguridad a las transacciones, a tal punto que los países del Oeste europeo se volvieron dependientes del gas ruso. La existencia de un acuerdo multilateral sobre tránsito les ha permitido encuadrar los intercambios y minimizar los conflictos. Cuando no hay una norma, ni siguiera se puede formular el eventual conflicto a resolver.

- La experiencia de integración multilateral en Centroamérica, incluyendo la garantía de libre tránsito de la energía eléctrica entre los países del Istmo, no parece asimilable a la situación de los países del MERCOSUR ampliado que presentan importantes diferencias de recursos, mercados, infraestructura y, por lo tanto, intereses divergentes. Los países de Centroamérica tienen un poder relativo más equilibrado. Además, las líneas construidas recientemente tienen capacidad ociosa y las transacciones que se realizan en el mercado común siguen siendo bilaterales.
- En los países de la CAN, las previsiones sobre tránsito de energía fueron acordadas en forma bilateral. Sin embargo, este tipo de acuerdos -en la medida en que prevén la participación de un tercer país y que apuntan a inscribirse dentro del marco regulatorio de la CAN- representan un avance "en diagonal" hacia lo multilateral.
- Entre los antecedentes del MERCOSUR, encontramos acuerdos sobre el tránsito de mercaderías en general y referencias al principio de no discriminación aplicado al comercio de

¹³⁵ Los profesionales que han sido nominados como responsables de los equipos de trabajo en los que participa la República Argentina son la Dra. Marta Irene Roscardi, la Dra. María Rosa Larricart y el Lic. Mariano Pablo Spikerman.

energía, incluyendo el acceso abierto a la capacidad remanente de las interconexiones internacionales. En la práctica, estas manifestaciones de los países nunca pasaron del nivel de principios y carecen hasta el presente de una regulación específica sobre las condiciones del tránsito internacional de la energía.

La discusión que se inició en 2011 en el seno del SGT 9 del MERCOSUR se ha trasladado al ámbito de la UNASUR. En este foro, el acuerdo sobre una redacción para el Capítulo IV del Tratado Energético Suramericano -que incluye la cuestión del "libre tránsito" - se considera clave para el avance en el marco regulatorio e institucional para la integración energética de los países de América del Sur. No obstante, tal como se advierte más adelante, parece difícil y prematuro esperar un acuerdo entre tantos países sobre un área tan sensible por su carácter estratégico. Por ello, anticipo mi recomendación para que el acuerdo sobre tránsito sea intentado inicialmente por todos o algunos de los países del MERCOSUR, sin aguardar a que exista un acuerdo definitivo en el ámbito de UNASUR.

D – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las conclusiones que resultan del presente trabajo y se proponen alternativas para la superación de los obstáculos que impiden alcanzar un acuerdo sobre el tránsito de energía en los países del MERCOSUR ampliado.

D.1 - CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

 Las relaciones de integración energética entre los países del MERCOSUR ampliado se han materializado hasta el presente con un enfoque predominantemente bilateral

Del relevamiento de los proyectos de infraestructura energética concretados hasta el presente se observa que -a pesar de la creación de foros multilaterales- en la práctica el proceso de integración en los países del MERCOSUR ampliado ha sido abordado históricamente con un enfoque bilateral. Los proyectos multilaterales, como por ejemplo la Red de Gasoductos del Sur, están pendientes de ejecución.

Es posible que la persistencia en la bilateralidad se deba a que los países del MERCOSUR ampliado no estén dispuestos a renunciar a porciones importantes de su soberanía, como cuando se requiere la constitución de un organismo supranacional para administrar el proyecto compartido.

 Actualmente la integración energética en el Cono Sur latinoamericano se ha orientado hacia un esquema multilateral y con participación de los Estados

En la última década, el Estado retomó su presencia en los intercambios energéticos y reivindicó la concepción política y estratégica de los proyectos multilaterales. La tendencia a otorgar un papel más activo al Estado en las actividades energéticas surge de las declaraciones oficiales consensuadas por los gobiernos sudamericanos. En estas declaraciones se reivindica el derecho soberano de los países a establecer, mediante políticas públicas, los criterios que

aseguren el desarrollo sustentable en la utilización de los recursos naturales renovables y no renovables.

A su vez, la multilateralidad permitiría una mayor complementariedad productiva y comercial entre países con dotaciones de factores disímiles, otorgando mejores posibilidades de acortar las diferencias de desarrollo relativo existentes. Las soluciones energéticas -tanto en emergencias como en suministros de base de mediano y largo plazo- se tornarían más eficientes y más equitativas si se alcanzaran acuerdos multilaterales que, por razones geográficas y económicas, requieren que exista un entendimiento sobre el tránsito de la energía.

La multilateralidad requiere un acuerdo sobre el tránsito de energía

Para pasar de los proyectos de integración energética bilateral a un esquema de integración multilateral, se requiere un acuerdo estratégico sobre tránsito de energía. En caso contrario, cada Estado guedaría limitado a los intercambios con sus vecinos.

El acuerdo para la regulación del tránsito debe ser abordado por los Estados con miras a alcanzar una distribución equitativa de los beneficios. Debe, además, reflejar la vocación de perdurar en el tiempo, y contar con mecanismos para anticipar y resolver los conflictos.

La discusión sobre los principios que deberían gobernar los intercambios energéticos (incluyendo la regulación del tránsito de energía) se ha trasladado actualmente al ámbito de la UNASUR. La experiencia indica que es difícil alcanzar en poco tiempo un acuerdo que satisfaga a tantos y tan disímiles países. En cambio, resultaría factible avanzar hacia el multilateralismo en diagonal: los países del MERCOSUR ampliado (o algunos de ellos) podrían alcanzar un acuerdo subregional sobre la regulación del tránsito de energía que les permitiera acceder a los beneficios de la multilateralidad sin renunciar a la soberanía.

La subregión no está preparada para adoptar un régimen de tránsito como el que se acordó en la Unión Europea

La subregión del MERCOSUR ampliado no está preparada para adoptar una regulación del tránsito en los términos utilizados en el Tratado de la Carta de la Energía (ECT). El comportamiento cíclico de las economías latinoamericanas, las asimetrías y la preocupación por no ceder soberanía impiden pactar la liberalización del tránsito con el alcance con que fue definido en la Unión Europea o en América Central para el sector eléctrico. Dentro del MERCOSUR ampliado, las propuestas deberán continuar bajo el esquema de un *intergubernamentalismo*, que requiere que todas las decisiones sean avaladas en forma unánime o por consenso de los países miembro.

De todos modos, del análisis de los antecedentes internacionales resulta que en la Unión Europea tampoco está definitivamente resuelta la cuestión del tránsito de energía. De hecho, Rusia decidió construir dos gasoductos submarinos para llegar a los países de Europa occidental sin tener que pasar por Ucrania.

Los antecedentes analizados también muestran que tanto en el MERCOSUR como en Europa se realizaron avances en la liberalización del tránsito de mercaderías distintas de los

productos energéticos que circulan por redes. Por su vinculación con la seguridad y con el funcionamiento económico de un país, la energía no es una mercadería como otras, sino que tiene carácter estratégico. Este carácter estratégico explica las dificultades para lograr 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 sobre la infraestructura, por tener ambos carácter estratégico.

El tránsito nunca es absolutamente "libre"

Conforme al debate que se inició en el seno del MERCOSUR en 2011 (ver B.1), existen disidencias entre los países altamente interesados en que se garantice el tránsito de energía y los países no interesados (en este caso, Argentina). Para los primeros, el tránsito debe calificarse como "libre" y ser "garantizado" por los Estados. Para Argentina, el tránsito de la energía nunca puede ser absolutamente "libre" o "incondicionado" y los Estados solamente pueden "promover" el paso de la energía.

En tal sentido, entiendo que asiste razón a la posición de Argentina, en cuanto el tránsito de energía nunca será totalmente "libre" e "irrestricto", ya que tampoco lo es para los suministros que van directamente de un país originario a otro país como destino final.

De todos modos, Argentina parece haber cedido en la cuestión de la denominación, ya que en el marco de UNASUR ha aceptado la expresión "libre tránsito". Lo que cuenta -más allá de la denominación- es cómo se aplicarán los conceptos y mecanismos involucrados en este instituto. Atenerse literalmente a la calificación de "libre" responde a una visión idealista que no podría cumplirse en el Cono Sur ni en otras jurisdicciones en las que ya está regulado el tránsito de energía.

Un acuerdo sobre tránsito debe contemplar los intereses de todos los países de la subregión, especialmente los del país en tránsito

Si se acepta que el tránsito de energía nunca es totalmente libre, una forma de abordar una propuesta regulatoria aceptable para todos los países de la subregión es atender a los intereses del país que -por su ubicación geográfica y sus condiciones de infraestructura- está llamado a ser el país "en tránsito".

Dentro de este conjunto de intereses, la posición de Argentina muestra cuestiones que parecen relativamente sencillas y razonables de satisfacer desde el punto de vista regulatorio. A estas cuestiones me referiré en el próximo apartado sobre "Recomendaciones". No obstante, se advierte una resistencia más profunda y que, a esta altura del estudio, podríamos relacionar con el concepto de seguridad energética desde el punto de vista del país en tránsito. Argentina cuenta históricamente (desde la década del '60) con el principio legal de prioridad del abastecimiento

interno de energía, ratificado recientemente a través del objetivo de autoabastecimiento declarado en la Ley de Soberanía Hidrocarburífera Nº 26.741 de mayo de 2012. 136

Todo parece indicar que -además de las condiciones regulatorias a tratar en la próxima y última sección- Argentina necesita que, al momento de garantizar el "libre" tránsito por su territorio y por sus redes de los productos energéticos comercializados por terceros países, se encuentre satisfecha su demanda interna de energía. Es decir, parece que no le alcanza al país en tránsito con la condición regulatoria de que haya capacidad disponible en su infraestructura de transporte. La seguridad energética que no debe ser afectada por el tránsito incluiría tanto los aspectos de capacidad y confiabilidad de la infraestructura, como los aspectos de seguridad del suministro y disponibilidad de las fuentes de abastecimiento. 137

En tal sentido, el ejemplo típico sería el que describe Hasson (2013): si se le retira a Argentina el suministro paraguayo de Acaray para su transferencia a un tercer país, podrían generarse perjuicios al mercado argentino ya que debería reemplazar la energía de Acaray por energía más cara. Del mismo modo, si Uruguay como titular del proyecto de importación y regasificación de GNL en Montevideo decidiera vender todo el gas excedente al mercado chileno utilizando la infraestructura argentina, ¿podría Argentina aceptar la libre circulación por sus redes del suministro de gas a un tercer país, mientras el propio país se vea comercialmente privado de tal suministro?

Los principios del derecho internacional y la ética de la integración no avalarían que el país en tránsito condicionara el uso de su infraestructura a la previa obtención de recursos suficientes para abastecer su mercado interno. Sin embargo, la realidad indica que en materia de recursos estratégicos, en todo el mundo existen condicionamientos geopolíticos e intereses de auto-preservación nacional, así como limitaciones de los propios gobiernos que están interesados en la captación y el mantenimiento de la voluntad popular. La opinión pública en general carece de elementos para distinguir entre problemas en la infraestructura y problemas en la fuente de abastecimiento, así como para determinar la propiedad del fluido. En este sentido, sería políticamente complejo que -en un contexto local de desabastecimiento- se permitiera el uso de la infraestructura propia para llevar energéticos a un tercer país, especialmente si el producto comercializado podría haber estado disponible para el mercado local de no haberse facilitado la operación de tránsito.

¹³⁶ Art. 1° Ley 26.741: "Declárase de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones".

¹³⁷ La oferta insuficiente de energía o de capacidad de transporte que origina interrupciones o restricciones de largo plazo (semanas o meses), afecta la "seguridad de abastecimiento". Las salidas temporarias de operación de la infraestructura de producción o de transporte que originan interrupciones o restricciones de corto plazo (días u horas) representan fallas en la "confiabilidad del servicio".

Las reflexiones precedentes no resultan política ni jurídicamente "correctas", pero parecen ser la clave de la resistencia más profunda que encontramos en el país no interesado en el tránsito. Una solución a esta cuestión podría estar en que la regulación que establezca las garantías generales y multilaterales sobre tránsito deje espacio para acuerdos bilaterales en los que, en cada caso, el país exportador otorgue al país en tránsito alguna primera opción o trato semejante en cuanto a la posibilidad de adquirir al producto energético comercializado.

Por ejemplo, Argentina no debería tener problemas en garantizar el tránsito de gas de Bolivia, en la medida en que se trate de la comercialización de excedentes a los compromisos ya asumidos y si Bolivia aceptara dar una primera opción de compra a Argentina. Actualmente Bolivia tiene un orden de prioridades claramente establecido: primero su mercado interno, luego la exportación a Brasil, tercero la exportación a Argentina. Cualquier nuevo compromiso de exportación a un tercer país como Uruguay, Chile o Paraguay quedaría supeditado a la previa satisfacción del mercado boliviano, brasileño y argentino, en la medida de los acuerdos ya firmados. Si los agentes bolivianos (públicos o privados) se dispusieran a ampliar los volúmenes de exportación y llegar a través de la infraestructura de Argentina a nuevos mercados, correspondería dar a Argentina una primera opción para aumentar sus volúmenes contractuales con destino al mercado interno.

El reconocimiento de este "interés" que Argentina tiene en juego podría ayudar a destrabar el acuerdo sobre los demás aspectos del tránsito. La clave estaría en poder acordar sobre una base que otorgue certeza pero también flexibilidad suficiente para que los países interesados puedan asegurarle al país en tránsito algún acceso -en condiciones prioritarias o semejantes según el caso- a la fuente energética que se está comercializando. La pretensión del país en tránsito de acceder en condiciones semejantes al recurso controlado por otro resulta tan atendible como el trato equitativo y el derecho a acceder en condiciones de "semejanza" a la infraestructura.

Contemplados los intereses del país en tránsito, la seguridad de suministro de todos los países involucrados se verá favorecida a partir de la existencia de reglas preestablecidas, de carácter general y multilateral, a las cuales deberán ajustarse todos los intercambios.

D.2 - RECOMENDACIONES

En la sección B.3 se identificaron las cuestiones que expresamente deberían resolverse para llegar a un acuerdo sobre transito de energía en el MERCOSUR ampliado. A continuación se efectúan, en el mismo orden, recomendaciones para la remoción de los obstáculos identificados y la regulación del tránsito. Se mantiene la advertencia realizada en los párrafos precedentes, donde se concluye que el país en tránsito necesitaría a su vez alguna garantía de parte de los terceros países respecto del acceso en condiciones semejantes (o incluso como primera opción) al recurso comercializado.

D.2.1 – Determinación del alcance de la garantía de tránsito: definición de las transacciones a las cuales aplica

La primera cuestión a resolver es la definición del concepto de tránsito, a fin de determinar el alcance de las garantías a otorgar por los Estados que suscriban el acuerdo. Al respecto, se identifican tres discusiones relevantes:

- (a) si se incluyen las materias y productos energéticos en general o solo aquellos que circulan por redes;
- (b) si los productos energéticos deben ser "originarios" o solamente "provenientes" de un Estado Parte; y
 - (c) si se incluye el caso en el que intervienen solo dos países (en lugar de tres).

Entre los antecedentes internacionales, el inciso 10.a) del artículo 7 del ECT adopta la siguiente definición: "...se entenderá por: a) "Tránsito", i) el transporte a través del territorio de una Parte Contratante, o hacia o desde instalaciones portuarias de su territorio para la carga y descarga, de materias y productos energéticos originarios del territorio de otro Estado y con destino al territorio de un tercer Estado, siempre que este segundo o tercer Estado sea Parte Contratante; ii) el transporte a través del territorio de una Parte Contratante de materias y productos energéticos originarios del territorio de otra Parte Contratante y destinados al territorio de esta segunda Parte Contratante, a menos que las dos Partes Contratantes en cuestión decidan otra cosa y hagan constar su decisión mediante una declaración conjunta en el Anexo N. ¹³⁸ Las dos Partes Contratantes pueden excluirse del Anexo N si así lo notifican conjuntamente por escrito a la Secretaría, la cual a su vez lo notificará a las demás Partes Contratantes. Esta exclusión surtirá efecto a las cuatro semanas de la primera notificación".

La definición adoptada por la Unión Europea está referida a las materias y productos energéticos en general, en tanto circulen por instalaciones fijas. La norma utiliza el término "originario" que resulta más restrictivo que el término "proveniente". Se incluye el caso del tránsito propiamente dicho, en el que intervienen tres Estados (el país exportador o de origen, el país importador o de destino y el país en tránsito), como cuando intervienen solo dos países (el país de origen es el mismo que el de destino). Cuando intervienen tres Estados, basta con que dos de ellos (el país en tránsito y alguno de los países de origen o de destino) sean parte del acuerdo sobre tránsito. Cuando sólo hay dos países, ambos deben ser parte del acuerdo, aunque también pueden establecer de mutuo acuerdo que sus intercambios se rijan en forma distinta.

¹³⁸ El Anexo N del ECT es la Lista de las Partes Contratantes que necesitan un mínimo de tres territorios distintos para participar en un tránsito.

¹³⁹ El ECT define las "infraestructuras de transporte de energía" incluidas en las disposiciones sobre tránsito: "gasoductos de transporte a alta presión, redes y líneas de transporte de electricidad a alta tensión, oleoductos de transporte de crudo, canalizaciones para lodos de carbón, oleoductos de transporte de derivados del petróleo y otras instalaciones fijas específicamente dedicadas al transporte de materias y productos energéticos".

El proyecto de Decisión del CMC preparado por el SGT 9 en junio de 2011 no contiene una definición de tránsito, aunque se refiere en general a "materias y productos energéticos, provenientes de un Estado Parte y destinados a un tercer Estado". Esta fórmula sugiere la adopción de un criterio amplio en cuanto a los energéticos incluidos y respecto de la no exigencia de producto de "origen" regional. En cambio, no hace referencia expresa al caso del tránsito con intervención de solo dos países.

Los borradores del Tratado Energético de UNASUR no definen por el momento el concepto de "tránsito", sino directamente el principio de libre tránsito, "entendiéndose por tal el principio de otorgar a una transacción internacional entre agentes de los Países Miembros de la UNASUR un trato semejante al que recibe una transacción entre agentes que operan dentro de un País Miembro". En cuanto a qué tipos de productos energéticos deberían incluirse en el acuerdo, el proyecto debatido en UNASUR se refiere específicamente al "intercambio internacional de energía eléctrica y/o hidrocarburos por redes".

Por otra parte, de acuerdo con lo informado por los negociadores argentinos en UNASUR, algunos países (como Venezuela) pretenden que tanto el Estado de origen del producto como el de destino sean parte del acuerdo sobre tránsito. Para esta visión, quedarían excluidas de la garantía de tránsito las transacciones con productos provenientes de terceros países, como en el caso del GNL extra-regional. Así, la garantía de tránsito no alcanzaría al gas comercializado por Uruguay o Chile, obtenido de GNL extra-regional, recibido y tratado en sus instalaciones de regasificación. Algunos países también habrían cuestionado la extensión de la garantía al caso en que intervienen solamente dos países. 140

Respecto de las discusiones sobre originario-proveniente y dos-tres países, siendo el espíritu del instituto del tránsito la facilitación de las transacciones internacionales con arreglo a un principio de no discriminación, no parece razonable limitar su alcance. Para resolver la cuestión originario-proveniente, cabe recomendar el texto propuesto durante las negociaciones del proyecto de Acuerdo para la Implementación de la Red de Gasoductos del Sur. A esta definición debería agregarse la inclusión del caso de tránsito entre solo dos países. En cambio, sí parece conveniente, a fin de avanzar en forma más rápida y segura hacia un acuerdo energético multilateral, adoptar la limitación propuesta por la UNASUR (y por la Unión Europea) respecto de los energéticos que circulan por redes, concretamente de "energía eléctrica e hidrocarburos por redes".

Por ejemplo, la operación de sustitución por la cual Petrobras de Brasil coloca GNL en Bahía Blanca para luego tomar gas natural en Paso de los Libres.

¹⁴¹ La definición adoptada en el proyecto de Acuerdo para la implementación de la Red de Gasoductos del Sur dice así: "Tránsito: es el transporte a través del territorio de un Estado Parte, de gas natural originario o proveniente del territorio de otro Estado y con destino al territorio de un tercer Estado, siempre que el segundo o el tercer Estado revistan la condición de Estado Parte".

En consecuencia, se recomienda la siguiente definición: "Tránsito: es el transporte a través del territorio de un Estado Parte, de un producto energético originario o proveniente del territorio de otro Estado y con destino al territorio de un tercer Estado, siempre que el segundo o el tercer Estado revistan la condición de Estado Parte. El concepto de tránsito se extiende al transporte a través del territorio de un Estado Parte de un producto energético originario o proveniente del territorio de otro Estado Parte y destinado también al territorio de este segundo Estado Parte, a menos que los dos Estados Parte en cuestión acuerden algo distinto". Por separado se incluiría la definición de "producto energético", pudiendo limitar el concepto a la energía eléctrica y a los hidrocarburos que circulen por redes.

D.2.2 – Exención de gravámenes o tributos aduaneros: aceptación por la Aduana Argentina de las operaciones de importación y exportación temporaria de energía

La Aduana Argentina no admite el concepto de 'mercadería en tránsito' aplicado a los productos energéticos que circulan por redes, dada la imposibilidad de individualizar los electrones y las moléculas. Tal individualización es la que permitiría determinar si los productos que ingresan temporariamente al país son los mismos que vuelven a salir y si sufrieron transformaciones. La objeción es de tipo conceptual y podría resolverse mediante una decisión política que ordenara la asimilación regulatoria, a los efectos impositivos y arancelarios, del tránsito de energéticos al tránsito de las demás mercaderías. Si bien no pueden individualizarse los electrones, es posible efectuar mediciones de cargas y de volúmenes que operan como individualización de los productos remitidos.

La nueva reglamentación de las normas aduaneras argentinas debería establecer que los energéticos en tránsito queden excluidos del pago de impuestos, gravámenes o tributos arancelarios propios de las operaciones de importación y exportación definitivas, así como de su procedimiento estándar. En cualquier caso, los productos energéticos en tránsito deberían estar exentos de gravámenes, impuestos, cargos, regalías o retenciones discriminatorias; es decir, que existan sólo en virtud del territorio, Estado o nacionalidad de los contratantes.

El obstáculo que representa el actual tratamiento aduanero quedó ejemplificado en el caso de importación de energía eléctrica de Brasil a Uruguay pasando por infraestructura de Argentina: al no aplicar el régimen de mercadería en tránsito, el país importador debe afrontar altos costos financieros. Esta advertencia es formulada también en CEPAL 2013-b, cuando destaca que el apoyo mutuo entre los sectores eléctricos de los países en circunstancias de emergencia han fortalecido los lazos de confianza. Sin embargo, se requiere una visión de largo plazo, con reglas claras y modalidades de intercambio que eviten que ante al escaso poder negociador de la parte importadora, la parte exportadora imponga condiciones abusivas. 142

¹⁴² "Hasta el momento, los intercambios de energía eléctrica entre países sudamericanos, que han requerido del tránsito por terceros países, han sido muy limitados. Se trata sin duda de un tema complejo y delicado, que requerirá de un importante esfuerzo negociador por parte de los países para alcanzar acuerdos que permitan incorporar a la operativa normal el tránsito de energía por terceros países. Quizás el ejemplo más importante y frecuente sea el de la venta de

En el seno de la Secretaría de Energía de Argentina se elaboró un proyecto de reforma de la Ley de Hidrocarburos, que permitiría facilitar las operaciones de sustitución de energía que requieren la exportación o importación temporaria de energéticos. Para promover la realización de estas operaciones, es necesario garantizar un tratamiento tributario distinto del que se aplica a la exportación o importación definitiva de energéticos. El texto propuesto permite la exportación y la importación temporarias de gas natural, previendo que el gas natural que se importe y se reexporte bajo este régimen estará exento del pago de tributos. También se propone que la Dirección Nacional de Aduanas, la Secretaría de Energía y el ENARGAS emitan los reglamentos para poner en ejecución este régimen. Se insiste en que estas operaciones estarán en todo momento supeditadas a que el mercado interno se mantenga normalmente abastecido, de acuerdo a los criterios que establezca la Secretaría de Energía. Cabe destacar que —conforme a las disposiciones del Código Aduanero transcriptas más arriba- no sería necesaria una modificación por ley, sino que sería suficiente con que la asimilación se efectuara a través de los reglamentos (art. 351 del Código Aduanero).

Cabe destacar que si bien existe un Código Aduanero del MERCOSUR aprobado mediante la Decisión CMC N° 27/10, actualmente no se encuentra en vigencia, ya que está en proceso de internalización en los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

D.2.3 - Subordinación del tránsito de energía a la existencia de capacidad disponible

El principio de libre tránsito está vinculado al principio de acceso abierto. ¹⁴³ El acceso a una red de transporte de gas o de electricidad sólo puede garantizarse cuando hay capacidad disponible en el sistema. Así, respecto de las líneas existentes, habría que determinar la capacidad remanente de las instalaciones y, eventualmente, qué inversiones serían necesarias para atender en forma satisfactoria los requerimientos nacionales y los del tránsito.

Se recomienda que, en una primera etapa y sobre las líneas existentes, el tránsito sólo se asegure bajo contratos interrumpibles con acceso a la capacidad de transporte disponible. Por otra parte, los países o agentes que requieren el tránsito deberían participar de las inversiones necesarias para la ampliación de infraestructura, en beneficio de todas las partes. En la medida en que se produzcan tales inversiones, deberían otorgarse reservas de capacidad firme a favor de quienes realizaron la inversión.

energía eléctrica del Brasil hacia Uruguay transitando por el sistema de trasmisión de Argentina. Si bien este procedimiento está relativamente sistematizado, no deja de tener elementos ad hoc, adaptados a cada circunstancia" (CEPAL 2013, pág. 26).

El principio de acceso abierto tiene el objetivo de permitir el desarrollo de la competencia entre agentes económicos vinculados por una infraestructura que no puede ser replicada en forma eficiente. De esta manera, se busca permitir, por un lado, que todos los oferentes tengan oportunidad de transportar gas para alcanzar a los demandantes y, por otro lado, que los demandantes puedan elegir entre proveedores alternativos de gas que utilicen la misma infraestructura de transporte.

En este sentido, en el artículo 7 inciso 4) del ECT se establece el compromiso de las Partes Contratantes de no poner obstáculos a la creación de nuevas infraestructuras, salvo que la legislación aplicable dispusiera algo en contrario. A su vez, el inciso 5) dice que ninguna Parte Contratante que actúe como país de tránsito estará obligada a permitir la construcción o modificación de infraestructuras de transporte de energía ni a permitir un nuevo tránsito o el aumento de éste a través de las infraestructuras de transporte de energía existentes. Les decir, se establece un equilibrio entre el compromiso de facilitar el tránsito, incluyendo la realización de inversiones en nueva infraestructura, y el respeto a las limitaciones legales o técnicas que pudieren existir en el país en tránsito, así como cualquier otra situación que pudiere poner en peligro la seguridad o eficacia de su sistema energético.

D.2.4 – Pago del peaje por la utilización de la infraestructura y de los sobrecostos que el tránsito genere al sistema del país en tránsito

Los principios de no discriminación y trato nacional que subyacen en el concepto de "libre tránsito" apuntan a que las operaciones de tránsito reciban el mismo trato que las operaciones nacionales y que no deban pagar tributos, gravámenes o precios injustificados. 145

Sin embargo, en el caso del tránsito de energía (artículo 7 del ECT) la igualdad arancelaria no aparece tan claramente establecida como para las demás mercaderías (art. V(2) del GATT). Conforme al análisis realizado en la sección C.1.4, si se considerara que el GATT se aplica directamente al tránsito internacional de energía por infraestructuras fijas (gasoductos, oleoductos y redes eléctricas), se aplicaría a éstas la condición de "nivel de acceso idéntico e irrestricto". En cambio, si nos atenemos solamente al artículo 7 del ECT, el acceso podría no ser irrestricto, especialmente si un acuerdo internacional ya existente dispone otra cosa. Es decir que tampoco en la Unión Europea está claro que los productos energéticos deban recibir un nivel de acceso idéntico e irrestricto a la infraestructura del país transitado.

Por su parte, el proyecto de Tratado Energético Suramericano propone: "...otorgar a una transacción internacional entre agentes de los Países Miembros de la UNASUR un trato

CEARE-UBA.

en condiciones comerciales por medio de las infraestructuras de transporte de energía, las Partes Contratantes no pondrán obstáculos a la creación de nuevas infraestructuras, a no ser que se disponga lo contrario en la legislación aplicable, compatible con el apartado 1.17. 5) Ninguna Parte Contratante a través de cuyo territorio transiten materias y productos energéticos estará obligada a: a) permitir la construcción o modificación de infraestructuras de transporte de energía, o b) permitir un nuevo tránsito o el aumento de éste a través de las infraestructuras de transporte de energía existentes, siempre que, como debe demostrar ante las demás Partes Contratantes afectadas, ello ponga en peligro la seguridad o eficacia de sus sistemas energéticos, incluida la seguridad de abastecimiento. Con arreglo a los apartados 6) y 7), las Partes Contratantes permitirán el tránsito de flujos ya establecidos de materias y productos energéticos desde o hacia el territorio de otras Partes Contratantes".

¹⁴⁵ Dice el artículo 7 del ECT: "...sin establecer distinciones en cuanto al origen, destino o propiedad de dichas materias y productos energéticos, ni discriminaciones en cuanto a precios basadas en tales distinciones...".

semejante al que recibe una transacción entre agentes que operan dentro de un país miembro". Nótese que **el trato propuesto es "semejante" y no necesariamente "idéntico"**.

Concretamente en cuanto al pago de compensaciones, el proyecto de UNASUR establece como principio la no discriminación en materia de precios 146, pero aclara expresamente que, además de la retribución de los servicios por el uso de la infraestructura, "los agentes entre los que se efectúa la transacción se harán cargo de los sobrecostos que dicho tránsito ocasiona".

Incluso, hay opiniones que justifican la compensación de sobrecostos más allá de la infraestructura. Hasson (2013) analiza el reclamo de Paraguay y advierte que el retiro del suministro de Acaray podría generar un perjuicio al mercado argentino, que debería ser cuantificado y resarcido. Además considera que si la transacción generara un ahorro o ganancia global, debería evaluarse una posible distribución de los beneficios entre las tres partes involucradas. Esta posibilidad de compartir beneficios está prevista en la regulación de los intercambios eléctricos bilaterales de la CAN. 147

D.2.5 – Definición del régimen de participación en caso de que deban realizarse inversiones para expandir la capacidad de la infraestructura

Cuando la capacidad disponible de la infraestructura existente no es suficiente, existe la posibilidad de que los países interesados en el tránsito realicen las inversiones necesarias para expandir los corredores a utilizar.

En el proyecto de Tratado Energético Suramericano se propone: "Que los países interesados en los intercambios internacionales interrumpibles y no interrumpibles asuman la obligación de financiar la ampliación de la capacidad de transporte de las redes que se califiquen afectadas a la ejecución de la transacción".

Esta posibilidad requiere el acuerdo sobre un régimen de inversiones para la ampliación de infraestructura, incluyendo garantías para los inversores acerca de la firmeza de la reserva de capacidad realizada en tales condiciones. Puede ser útil en este caso el concepto introducido con el proyecto de la Red de Gasoductos del Sur y sostenido actualmente por Brasil respecto de la infraestructura "afectada" o "no afectada" al régimen de tránsito, según lo defina cada país. Para las redes "afectadas" podrían acordarse suministros firmes con reserva de capacidad a favor de quienes hubieran financiado las obras.

.

¹⁴⁶ El principio de no discriminación expresado en el proyecto de UNASUR propone en forma general que: "Los Países miembros de la UNASUR no establecerán precios de oportunidad en las operaciones de intercambio de energéticos que se efectúen dentro del marco del presente Tratado".

¹⁴⁷ "Las rentas de congestión que se originen por la diferencia de precios en los extremos del enlace internacional, entre Colombia y Ecuador, no serán asignadas a los propietarios del mismo, sino que serán asignadas en partes iguales para cada mercado, es decir el 50% para el sistema importador y el 50% para el sistema exportador, y no serán afectadas por la ejecución de contratos de exportación" del punto 10 del Anexo I de la Decisión CAN 757.

De todos modos, actualmente no parecen estar dadas las condiciones para que los países interesados en el tránsito como Paraguay, Chile y Uruguay realicen inversiones fijas en territorio argentino. Sería necesario establecer las condiciones regulatorias adecuadas a satisfacción del inversor y del receptor.

D.2.6 - Regulación de las excepciones a aplicar en caso de emergencias

En relación con la necesidad de garantizar el abastecimiento interno, los negociadores de UNASUR están discutiendo la regulación del tránsito en caso de emergencia, incluyendo la eventual utilización de la energía en el país en tránsito.

Explica Hasson (2013) que en el caso de la energía eléctrica, las disponibilidades netas de capacidad de transporte no sólo dependen de las instalaciones fijas existentes, sino también de circunstancias variables como los despachos de cargas, fuentes de energía utilizadas en cada momento y flujos de potencia resultantes. La complejidad aumenta en tanto los sistemas no están actuando en sincronismo, lo que requiere un funcionamiento en isla de diversas zonas pertenecientes al sistema total involucrado. Por ello, se requiere un análisis detallado de las situaciones límite que pueden presentarse, examinando el eventual carácter interrumpible de la energía y la potencia pactadas.

Un acuerdo sobre tránsito debe definir qué se entiende por emergencia, cuál sería su duración aceptable, si el país transitado puede tomar el producto en tránsito y en qué tiempo debe devolverla. En el mismo sentido, los negociadores de UNASUR se encuentran discutiendo el alcance de lo siguiente: "El país de tránsito podrá utilizar temporariamente la energía en tránsito para resolver situaciones de emergencia de su demanda interna. El concepto de emergencia y las consecuencias económicas del uso temporario se definirán en forma previa entre las partes que acuerden intercambios internacionales".

Incluso, los países más interesados en el libre tránsito, como Chile, han admitido que los principios básicos del libre tránsito podrían modificarse en caso de manejo de emergencias y mecanismos de *swap*, conforme a reglas que se establezcan en el mismo acuerdo sobre tránsito.

D.2.7 - El tránsito de energía debe ser compatible con el abastecimiento de la demanda interna del país de tránsito

Además de lo que se acuerde en cuanto a las emergencias, conforme a lo anticipado en la sección D-1 sobre 'Conclusiones', el tránsito debería compatibilizarse con el abastecimiento de la demanda interna del país en tránsito.

El mismo ECT prevé que el tránsito no debe poner en peligro la "seguridad de abastecimiento" del país transitado (art. 7 inciso 5-b), concepto que excede al de capacidad de la infraestructura ya que involucra a las mismas fuentes de aprovisionamiento energético.

También el proyecto de la Secretaría de Energía de Argentina, para permitir la exportación e importación temporaria de gas, establece que "estas operaciones estarán en todo momento supeditadas a que el mercado interno se mantenga normalmente abastecido".

Más específicamente, el proyecto de Tratado Energético Suramericano consagra expresamente la condición por la cual corresponde: "El uso prioritario de los sistemas del país de tránsito para el abastecimiento de su demanda interna". Si bien este principio se mantiene restringido al concepto de capacidad de la infraestructura, debería analizarse la posibilidad de compatibilizar el tránsito con el abastecimiento de la demanda del país transitado.

La situación prevista es que la demanda interna del país en tránsito se encuentre insatisfecha en un determinado período. Esta insuficiencia de la oferta tendría dos instancias para manifestarse: (i) antes del comienzo de la operación en tránsito, podría otorgarse una primera opción de compra del energético al país en tránsito, en condiciones semejantes a las establecidas con el tercer país y con el compromiso del país en tránsito de destinar el suministro exclusivamente a su mercado interno; y (ii) la insuficiencia podría ser sobreviniente a la operación de tránsito, en cuyo caso se aplicaría inicialmente el procedimiento previsto para el caso de emergencias (hipótesis para la cual los países de la UNASUR ya están debatiendo alternativas); superados los plazos de la emergencia, de persistir el desabastecimiento, los países beneficiados con el tránsito deberían acordar el otorgamiento de algún tipo de acceso negociado y eventualmente compartido al recurso comercializado.

Nótese que en este caso se habla de 'compatibilización' entre 'libre tránsito' y 'prioridad de abastecimiento interno'. En cambio, al tratar la condición de 'capacidad disponible', el tránsito quedaría 'subordinado' a la existencia de tal capacidad. Ello porque el concepto de 'compatibilización' sugiere la idea de acuerdo, contemplación, coordinación entre los intereses de los países involucrados. No se trata de que el país en tránsito disponga del energético, apropiándose del mismo según sus necesidades. Se mantiene en todo momento el concepto de propiedad y las garantías de destinación del producto comercializado. Sin embargo, como concesión para la compatibilización de los distintos intereses en juego, los países podrían adoptar como regla preestablecida su compromiso de resolver las cuestiones sobrevinientes que amenazaren la seguridad energética de alguno de los países signatarios.

D.2.8 - Definición de un mecanismo de solución de controversias

Finalmente, para asegurar que el sistema funcione y que se puedan ir corrigiendo institucionalmente las fallas detectadas, se requerirá un acuerdo sobre la institucionalidad vinculada al acuerdo, incluyendo el establecimiento de mecanismos para la resolución de conflictos relacionados con el tránsito.

En principio, se recomienda adoptar el mecanismo general de solución de controversias del MERCOSUR, en tanto este mecanismo ya ha sido aceptado por los Estados Parte y a fin de no multiplicar innecesariamente los mecanismos y las instituciones. Básicamente, cuando las controversias no puedan resolverse por negociación directa, se recurrirá a la designación de un tribunal arbitral *ad hoc*. Los particulares no acceden directamente a la instancia arbitral sino a través de su Estado Nacional. Los Estados Parte podrían optar por someter sus controversias a sistemas de solución de otros acuerdos bilaterales o multilaterales de los que sean parte individualmente.

D.3 – REFLEXIÓN FINAL

La regulación del tránsito de los productos energéticos que circulan por redes ha sido el hilo conductor de este trabajo que, en definitiva, trata acerca de los obstáculos que enfrenta la vocación de multilateralidad que tienen los procesos de integración energética. En este sentido, se observa que la resistencia a ceder en favor del conjunto que encontramos en la subregión se origina en una tensión permanente entre la noción de soberanía y la voluntad de integración. El desafío de los gobiernos latinoamericanos es administrar esa tensión, de modo que pueda avanzarse en un proceso que debería beneficiar a todas las partes.

Para ello resulta clave que los gobiernos y las sociedades internalicen el valor estratégico de la integración. Habitamos una subregión con abundantes y variados recursos primarios, que se encuentran distribuidos en forma despareja y, sin embargo, no logramos visualizar cómo la seguridad de abastecimiento y la equidad en la distribución de los beneficios podría mejorar para todos los países (exportadores, importadores y países de tránsito) a partir de constituirse mutuamente en respaldo. La posibilidad de que los países conecten sus fuentes y mercados energéticos en forma de red, accediendo al tránsito por terceros países en condiciones equitativas, permitiría a los pueblos alcanzar las ventajas concretas de la multilateralidad y potenciar un desarrollo armónico del conjunto de las naciones.

Todo ello requiere, además de una voluntad política que debería plasmarse en la firma de un tratado entre los Estados, una institucionalidad mínima y una armonización regulatoria básica que posibilite los diferentes tipos de acuerdos, mecanismos de solución de controversias, y una planificación a nivel nacional que incorpore una visión regional, coordinando al menos la expansión de la trasmisión y los requerimientos de capacidad para las situaciones de emergencia (Proyecto CIER 15, 2010 citado por CEPAL 2013-b, pág. 28).

Al respecto, se produciría un gran avance si los gobiernos, los organismos internacionales, las academias y los foros especializados insistieran en establecer puentes entre las declaraciones de principios y los intereses de la política. Ambos extremos - principios e intereses- no son excluyentes y deberían conciliarse. Como punto de partida y garantía de todo el proceso, se requerirá mayor transparencia y sinceramiento para dejar de lado las falacias que impiden reconocer las posibilidades reales de transacción con que cuenta cada país.

4. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

4.1 FUENTES INFORMATIVAS

- Asociación Latinoamericana de Integración ALADI <u>www.aladi.org</u>
- ARPEL www.arpel.org
- Comunidad Andina de Naciones <u>www.comunidadandina.org</u>

- CIER www.cier.org.uy
- Comisión Técnica Mixta Salto Grande <u>www.saltogrande.org</u>
- Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata www.cicplata.org
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC www.celac.gob.ve
- Conferencia Económica para América Latina y Caribe CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura

http://www.eclac.org/cgi-

<u>bin/getProd.asp?xml=/drni/agrupadores_xml/aes82.xml&xsl=/drni/agrupadores_xml/agrupa_lis</u> tado.xsl&base=/drni/tpl/top-bottom.xsl

- Entidad Binacional Yacyretá EBY información disponible en www.yacyreta.org.ar
- IIRSA <u>www.iirsa.org</u>
- Itaipú Binacional http://www.itaipu.gov.br
- Mercado Común del Sur MERCOSUR www.mercosur.int
- Organización de los Estados Americanos OEA, Sistema de Información sobre Comercio Exterior www.sice.oas.org
- Organización Latinoamericana de Energía OLADE <u>www.olade.org</u>
- Organización Mundial de Comercio OMC www.wto.com
- Tratado sobre la Carta de la Energía www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/SP.pdf
- Unión de Naciones Suramericanas UNASUR www.unasur.org
- Unión Europea Síntesis de la Legislación de la UE http://europa.eu/legislation_summaries/energy/

4.2 BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2001), Integración Energética en el Mercosur Ampliado, estudio realizado por Mercados Energéticos S.A., Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2001), Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados, editado por Estevadoerdal, A. y Robert, C.
- Balassa, Bela, The Theory of Economic Integration, Homewood, Richard D. Irwin, 1961.
- Belyi, Andrei V. (2009), A Russian Perspective on the Energy Charter Treaty, Real Instituto Elcano, septiembre 2009. Disponible en:
 - http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari98-2009
- 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 clases del curso Integración Energética dictado 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.
- Bull, Hedley (2005), La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial.
 Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 78-79.
- Caballero Santos, Sergio (2008), Tres hitos del proceso de integración sudamericana a la luz de las teorías de las Relaciones Internacionales, presentación ante el Seminario de Investigadores en Formación, Miraflores de la Sierra, noviembre 2008.
- Caballero Santos, Sergio (2009), El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario, octubre-diciembre 2009.
- Castro, Rosental, Ferreira Gomes (2011), La Integración del Sector Eléctrico en América del Sur: Características y Benefícios, Grupo de Estudios del Sector Eléctrico, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Ceppi, Natalia (2009), Encuentros y desencuentros en la gestión bilateral de recursos naturales compartidos: Los casos de la Cuenca del Pilcomayo y la represa Yacyretá, Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires – Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO).
- 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. Disponible en www.sciencedirect.com
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (1994), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. Disponible en:
 http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm
- 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-a), Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Disponible en:

www.eclac.org/cgi-

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2013-b), 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. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO32-2013_SeguridadEnergetica_RafaelJ.Espona.pdf
- Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés, directores de Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, obra desarrollada y publicada bajo los auspicios del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), en el contexto de las tareas de su Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE), Tomo XIV, Grupo Editor Latinoamericano, 2000. Disponible en: http://www.argentina-rree.com/
- Figueroa Pla, Uldaricio (2010), *Organismos Internacionales*, Tomo 1, Teorías y Sistemas Universales, pág. 29, RIL editores, Santiago de Chile, 2010.
- Gardini, Gian Luca (2010), "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional", Relaciones Internacionales, núm. 15, octubre 2010, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Disponible en: www.relacionesinternacionales.info
- Ghiggino, Gonzalo (2009), Las relaciones argentino-brasileñas: cómo se fue gestando el acercamiento que dio como resultado el MERCOSUR, Historia de las Relaciones Internacionales, Brumario Nº 1, Cuadernos de Pensamiento, noviembre-diciembre 2009. Disponible en: http://www.21.edu.ar/descargas/institucional/brumario_no_1_2009.pdf
- Ghiggino, Gonzalo (2011), A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, abril 2011.
- Gonzales Arrieta, Gerardo M. (1988), Vinculación entre la integración bilateral y multilateral en América Latina: el caso argentino-brasileño en el sector de bienes de capital, Integración Latinoamericana, julio-agosto 1988.
- González Silva, Milko Luis (2008), Nuevas perspectivas de la integración energética en América del Sur, publicado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Caracas, abril 2008.
- Guichon, Diego (2009), Integración y Seguridad Energética en Países Exportadores de Saldos, 'Aportes para el Debate' publicados por la Asociación de Administradores Gubernamentales, Edición Nº 22, agosto 2009. Disponible en:

http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/22/08.pdf

- Haas, Ernst B. (1958), The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957, Stanford University Press, Stanford, California, 1958.
- Haas, Ernst B. (1971), The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish
 of Pretheorizing, citado por Leon N Lindberg y Stuart A. Scheingold editores "Regional
 Integration: Theory and Research, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Hasson, Alfredo (2013), Antecedentes, situación actual y perspectivas de la integración eléctrica de Argentina con sus países vecinos, Capítulo IV del estudio CEPAL 2013-b.
- Huarte Melgar, Beatriz (2012), Influencia del caso Colombia-Puertos de Entrada en la liberalización del tránsito energético, publicado en la Revista de Derecho Económico Internacional, Vol. 2, No 2, México, junio 2012. Disponible en: http://dei.itam.mx/archivos/REVISTA_JUNIO_2012/tercer_articulo_junio_2012.pdf
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS (2008) en conjunto con Fundación Friedrich Ebert, El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur, Caracas, abril 2008.
- Legisa, Juan (2012). Apuntes de clases del curso Integración Energética dictado en la Maestría Interdisciplinaria en Energía de la Universidad de Buenos Aires, octubre 2012.
- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C (2006), La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur, Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Vol. 46, Nº 181, abril-junio 2006, pp 3-31.
- Mansilla, Diego (2011), Integración Energética y Recursos Naturales en América Latina, revista del Centro Cultural de Cooperación [en línea], enero / abril 2011, nº 11. Disponible en: http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/212/
- Moreau Defarges, Philippe (2004), Le multilatéralisme et la fin de l'histoire, artículo publicado en la revista Politique étrangère. Traducción disponible en: http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/0104-Moreau-espAVB-2.pdf
- Nye, Joseph S. (1969), Integración Regional Comparada: Concepto y Medición, Revista Integración, Banco Interamericano de Desarrollo BID, mayo 1969, disponible en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_005_1969_E studios_02.pdf
- OLADE Organización Latinoamericana de Energía (2012-a), Estudio para la identificación de alternativas de solución para las barreras a la integración energética en América Latina y el Caribe, realizado por el CEARE de la Universidad de Buenos Aires y otros consultores independientes.

- OLADE Organización Latinoamericana de Energía (2012-b), Informe sectorial hacia una nueva agenda energética para la región, realizado por la Fundación Bariloche (FB) con la participación del Instituto de Electrotécnica y Energía de la Universidad San Pablo (IEE-USP).
- Rivera Banuet, José (2006), Una visión sobre la integración energética regional. Presentación en el Foro de OLADE sobre Integración Energética Regional, México, 7 de septiembre de 2006.
- Rodríguez Manzano, Irene (2006), Funcionalismo, Neofuncionalismo y Relaciones Internacionales. Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional. Revista Dereito Vol. 5, nº 1, pp 289-303, Universidad Santiago de Compostela.
- Rojas, Gustavo y Arce, Lucas, La renegociación de Itaipú: una nueva oportunidad para el Paraguay, publicado en el Observatorio Económico de la Red MERCOSUR. Disponible en: www.oered.org
- Ruiz Caro, Ariela (2006), Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe,
 Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n. 106, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril de 2006.
- Ruiz Caro, Ariela (2007), La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n. 128, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, noviembre de 2007.
- Ruiz Caro, Ariela (2009), Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Ruiz Caro, Ariela (2010), La integración y la cooperación energética en América Latina y Caribe, Puente@Europa - Año VIII - Nº 1 - abril 2010.
- Saavedra, Marcelo y Fossati, Verónica (2007), Facilitación del comercio: definiciones, negociación en la OMC e impacto, Revista del CEI – Comercio Exterior e Integración.
- Sabino, Carlos (1991), Diccionario de Economía y Finanzas (Sabino, 1991), Ed. Panapo,
 Caracas.
- Sanahuja, José Antonio (2007), Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas, Revista Pensamiento Iberoamericano. Disponible en: http://www.academia.edu/539664
- Sanahuja, José Antonio (2010), La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, Fundación CIDOF - Cienfuegos y Sanahuja editores, Barcelona, 2010.
- Sánchez Albavera, Fernando (2006), presentación en el Congreso Anual de Integración Energética en Latinoamérica, Buenos Aires, 23 al 25 de octubre de 2006, organizado por Bussiness News Americas.

- Varela, Daniela (2012), ¿Desintegración eléctrica regional? La liberalización del tránsito de energía eléctrica como estrategia paraguaya en el MERCOSUR: año 2011, Trabajo de Investigación Final en UADE, septiembre 2012.
- Vieira Posada, Edgar (2005), Evolución de las Teorías sobre Integración en el contexto de las Teorías de Relaciones Internacionales, Papel Político No 18, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
- Villa, Marcos (2011), La Política Energética Exterior de la Unión Europea: entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad de San Pablo. Disponible en:
 http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/La-Politica-Energetica-Exterior-de-la-Union-Europea.pdf
- Witker. Jorge (1979), Principio y estructura del GATT, ensayo basado en una conferencia dada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, el 30 de abril de 1979. Disponible en:
 - http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/36/art/art5.pdf

ANEXO I

PRINCIPALES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN EL MERCOSUR AMPLIADO

Electricidad

La tabla siguiente resume las características de los principales aprovechamientos hidráulicos compartidos y de las líneas de interconexión en el MERCOSUR ampliado. Todos los proyectos tienen carácter bilateral.

Tabla 2 – Proyectos eléctricos. Fuente: elaboración propia

Proyecto	Descripción	Objetivos	Marco Regulatorio	Estado Actual
CH Salto Grande	Represa y central binacional (Ar-Ur) sobre el río Uruguay Capac. 1.890 MW y 8.300 GWh-a medios Interconexión en 500 KV. Capac. 3.276 MW.	Aprovechamiento hidráulico compartido: energía, puente vial y ferroviario, turismo.	Acuerdos binacionales de 1946 y 1973 para la construcción. Acuerdo de 1974 y Convenio de 1983 de interconexión eléctrica y NR de 1999.	Operativo desde 1979
CH Itaipú	Represa y central binacional (Br-Py) sobre el río Paraná. Capac. 14.000 MW y 90.000 GWh-a medios. Interconexión en 500/220 KV	Aprovechamiento hidráulico compartido: energía, puente vial, turismo.	Tratado binacional de 1973. Acuerdo Tripartito Ar, Br, Py de 1979. Acuerdo Tripartito Ar, Br, Py de 1979. Acuerdo de 2009 y NR 04/09.	Operativo desde 1984
CH Yacyretá	Represa y central binacional (Ar-Py) sobre el río Paraná. Capac. 3.200 MW y 20.000 GWh-a medios. Interconexión en 500/220 KV	Aprovechamiento hidráulico compartido: energía, puente vial, turismo.	Tratado binacional de 1973. Acuerdo Tripartito Ar, Br, Py de 1979. Acuerdo Tarifa y Financiamiento de 1983.	Inaugurada en 1998 y a cota plena desde 2011
Interconexión Rincón Sta. María - Garabí	LAT 500 KV. Capac. 2.100 MW c/ 2 E.Convers. [50/60Hz]	Interconexión mercados eléctricos de Ar y Sur-Sureste de Br.	Inversión privada bajo Protocolo MERCOSUR N° 10/98.	Operativa desde 2000 y 2002 (dos etapas de 1.050 MW c/u)
Interconexión Rivera - Livramento y San Carlos -	Rivera-Livramento: 230-150 KV y 70 MW; P.Alegre- S.Carlos: 500 KV y	Interconexión mercados eléctricos de Ur y Br	Ur y Br negocian nuevo marco regulatorio y comercial	Rivera-Livramento está en operación desde 2001. S.Carlos-P.Alegre

Porto Alegre	500 MW			tiene las obras civiles terminadas.
CHs sobre Río Madeira	Represas hidroeléctricas en el Río Madeira, en Br y Bo	Aprovechamiento hidráulico con desarrollo fluvial y vial.	Legislación nacional brasileña en el marco de los proyectos IIRSA En negociación las obras en Bolivia.	En construcción las represas en Brasil con financiamiento BNDS. Obras en Bolivia en negociación.
CH Corpus	Represa y central binacional (Ar-Py) sobre el río Paraná. Capac. 2.880 MW y 20.000 GWh-a medios. Interconexiones en 500/220 KV	Aprovechamiento hidráulico compartido: energía, puente vial, turismo.	Tratado binacional de 1973. Acuerdo Tripartito Ar, Br, Py de 1979.	En estudio
CHs Garabí y Panambí	Represas y centrales binacionales (Ar-Br) sobre el río Uruguay. Capac. 2.200 MW y 11.445 GWh-a medios.	Aprovechamiento hidráulico compartido: energía, puente vial, turismo.	Acuerdos de 1972 y Tratado binacional de 1980.	En estudio
CHs Rosita y Cachuela Esperanza	Rosita con 400 MW y C.Esperanza con 990 MW	Aprovechamiento hidráulico en Bolivia para exportación de electricidad a Brasil	Normativa interna de Bolivia	En etapa de pre- inversión; pendiente el financiamiento y licencias ambientales.
Interconexión Interandes	Une la central Termoandes de 630 MW (Ar) con la Sub.Andes (Ch); capac. 640 MW y 400 km	Exportación de electricidad de Argentina a Chile. Central con 630 MW	Inversión privada bajo ley argentina con autorización de exportación según Protocolo al ACE 16	Operativa desde 1999
Interconexión El Gurí – Boa Vista	Línea de 680 km de longitud (480 km en Venezuela y 200 km en Brasil) y capacidad de tensión 400 / 230 kV	Llevar electricidad de la represa venezolana El Gurí a Brasil	Acuerdo entre Electricidad del Caroní (Edelca - Ve) y Electricidad de Brasil (Electrobras - Br)	Operativa desde 2001

Gas natural

La tabla siguiente resume las características de los proyectos de interconexión gasífera existentes y proyectados en los países del MERCOSUR ampliado. La proporción de proyectos multilaterales es baja: solamente el proyecto de la Red de Gasoductos del Sur, el Gran Gasoducto desde Venezuela y el llamado URUPABOL han sido concebidos como proyectos multilaterales. Ninguno de los tres ha sido implementado hasta el momento.

Tabla 3 – Proyectos de gas natural. Fuente: elaboración propia

GAS NATURAL					
Proyecto	Descripción	Objetivos	Marco Regulatorio	Estado Actual	
	Gasodu	ictos entre Argentina	(Ar) y Chile (CI)		
Gasoducto Bandurria (Methanex I)	Une San Sebastián (Ar) y Pta. Arenas (Cl) Operador: Pan American Energy Capac. 2 MMm3/d Long. 49 km Ar y 35 km Cl Diam. 14"	Exportación de gas de la cuenca Austral (Ar) para la fabricación de metanol en el sur de CI	Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 al ACE N° 16 entre Ar y Cl del 02.08.1991	Operativo desde 1997 Vacío desde 2008	
Gasoducto Dungeness (Methanex II)	Une Pta. Dungeness (Ar) y Cabo Negro (Cl) Operador: Sipetrol Capac. 2.8MMm3/d Long. 13 km Ar y 20 km Cl Diam. 8" y 10"	Exportación de gas de la cuenca Austral (Ar) para la fabricación de metanol en el sur de Cl	Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 al ACE N° 16 entre Ar y Cl del 02.08.1991	Operativo desde 1999 Vacío desde 2008	
Gasoducto EI Cóndor-Posesión (Methanex III)	Une El Cóndor (Ar) y Posesión (Cl) Operador: YPF Capac. 2 MMm3/d. Long. 8 km Ar y 1 km Cl Diam. 12".	Exportación de gas de la cuenca Austral (Ar) para la fabricación de metanol en el sur de Cl	Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 al ACE N° 16 entre Ar y Cl del 02.08.1991	Operativo desde 1999 Vacío desde 2008	
Gasoducto GasAndes	Une La Mora (Ar) y Santiago (CI) Operador: Total Capac. 9.5MMm3/d Long. 463 km (313 km en Ar) Diam. 24".	Exportación de gas de la Cuenca Neuquina (Ar) para el abastecimiento del centro de Cl (residencial- industrial- c.térmica)	Protocolo Sustitutivo del Protocolo Nº 2 al ACE Nº 16 entre Ar y Cl del 02.08.1991	Operativo desde 1997 Casi vacío desde 2008	
Gas Pacífico	Une Loma La Lata (Ar) y Concepción (CI). Operador: Transcanada Capac. 3.5MMm3/d Long. 638 km (276 km en Ar) Diam. 24"- 20"	Exportación de gas de la cuenca Neuquina (Ar) para el abastecimiento del centro de Cl (sector industrial, forestal, pesquero, CT Campanario)	Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 al ACE N° 16 entre Ar y Cl del 02.08.1991	Operativo desde 1999 Casi vacío desde 2008.	
Gasoducto GasAtacama	Une Cnel. Cornejo (Ar) y Mejillones (Cl). Operador: Endesa Capac. 9 MMm3/d Long. 530 km en Ar y 411 km en Cl Diam. 20".	Exportación de gas de la cuenca Noroeste (Ar) para el abastecimiento de centrales térmicas en el norte de Cl	Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 al ACE N° 16 entre Ar y Cl del 02.08.1991	Operativo desde 1999 Casi vacío desde 2008	
Gasoducto	Une Pichanal (Ar) y Mejillones (CI)	Exportación de gas de Ar para el	Protocolo Sustitutivo del	Operativo desde 1999	

Norandino	Operador Tractebel Capac. 5 MMm3/d Long. 1,180 km (450 km en Ar) Diam. 20".	abastecimiento de centrales térmicas en el norte de Cl	Protocolo N° 2 al ACE N° 16 entre Ar y Cl del 02.08.1991	Casi vacío desde 2008
	Gasodu	ctos entre Argentina	(Ar) y Brasil (Br)	
Transportadora de Gas del Mercosur (TGM)	Une Aldea Brasilera (Ar) con Uruguayana (Br) Operador: TGN Capac. 5 MMm3/d Long. 450 km Diam. 24".	Exportación de gas de Ar a Br para el suministro a central térmica AES Uruguaiana.	Protocolo de Entendimiento sobre Integración en Materia Energética entre la Rep. Federativa del Brasil y la Rep. Argentina de 1996	Operativo desde 2000. Vacío desde 2009.
Gasoducto Uruguaiana – Porto Alegre	Continuación del gasoducto TGM desde Uruguaiana hasta P.Alegre Capac. 5-12 MMm3/d Long. 570 km Diam. 24"	Exportación de gas natural de Ar al sur de Br		Proyecto suspendido
	Gasoduct	os entre Argentina (A	Ar) y Uruguay (Uy)	
Gasoducto del Litoral	Une Colón (Ar) con Paysandú (Uy) Operador: ANCAP Capac. 1 MMm3/d. Long. 15km Diam 10"	Exportación de gas natural de Ar a Uy para una CT que no se construyó; limitado al consumo residencial e industrial.	Acuerdo de Abastecimiento de Gas Argentino a la Rep. Oriental del Uruguay de 1991 y Acuerdo Complementario de 1996	Operativo desde 1999 Actualmente casi vacío
Gasoducto Casablanca	Une Gto. Entrerriano (Ar) con Casablanca (Uy) Operador: ANCAP Capac. 2 MMm3/d. Long. 10 km Diam 16".	Exportación de gas natural de Ar a Uy para una central térmica de UTE	Acuerdo de Abastecimiento de Gas Argentino a la Rep. Oriental del Uruguay de 1991 y Acuerdo Complementario de 1996	Operativo desde 2000. Actualmente casi vacío.
Gasoducto Cruz del Sur	Une Punta Lara (Buenos Aires - Ar) con Montevideo (Uy) Operador: BG Capac. 6 MMm3/d Long. 93 km Diam. 18"-24"	Exportación de gas natural de Ar a Uy para el abastecimiento de Montevideo y alrededores	Acuerdo de Abastecimiento de Gas Argentino a la Rep. Oriental del Uruguay de 1991 y Acuerdo Complementario de 1996	Operativo desde 2002. Actualmente está vacío.
	Gasoduc	tos entre Bolivia (Bo) y Argentina (Ar)	
Gasoducto Pocitos	Une Ramos (Ar) con Bermejo (Bo). Capac. 6.5 MMm3/d Long. 21 km	Exportación de gas natural de Bo a Ar	Convenio Marco para la Venta de Gas Natural y Contrato ENARSA- YPFB, junio 2006.	Operativo desde 1972

	Diam. 8"-13".		Adenda 2010.		
Gasoducto Madrejones	Une Madrejones (Bo) con Campo Durán (Ar) Capac. 1.2 MMm3/d. Long. 43 km (9 km Bo y 34 km Ar) Diam. 12"-8"	Exportación de gas natural de Bo a Ar	Convenio Marco para la Venta de Gas Natural y Contrato ENARSA- YPFB, junio 2006. Adenda 2010.	Operativo desde 2005	
Gasoducto Juana Azurduy	Une los campos del sur del Chaco boliviano con el Gasoducto Norte de TGN en Ar Capac. 7.7 MMm3/d (hasta 27.7 MMm3/d) Long. 48 km (13 en Bo y 35 en Ar) Diam. 30"	Exportación de gas desde Campo Grande (Bo) a Campo Durán (Ar). Forma parte del GNEA.	Convenio Marco para la Venta de Gas Natural y Contrato ENARSA- YPFB, junio 2006. Adenda 2010.	Operativo desde 2011	
Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA)	Une las cuencas bolivianas con las provincias del Nordeste argentino. Posible ramal a Py Operador: ENARSA Capac. hasta 27.7 MMm3/d Long. 4130 km	Exportación de gas natural de Bo a Ar. Gasificación del Nordeste de Ar, posible derivación a Py	Convenio Marco para la Venta de Gas Natural y Contrato ENARSA- YPFB, junio 2006. Adenda 2010.	Inicio de construcción.	
	Gasod	uctos entre Bolivia (B	Bo) y Brasil (Br)		
Gasoducto Bolivia – Brasil	Une Río Grande (Bo) y S.Paulo (Br) Operador: GTB/TBG Capac. 30 MMm3/d Long. 3150 km Diám. 24"-32"	Exportación de gas de Río Grande (Bo) a Sao Paulo y Porto Alegre (Br)	Carta de Intenciones sobre el Protocolo de Integración Energética entre Bolivia y Brasil, Petrobras-YPFB, noviembre 1991	Operativo desde 1999	
Lateral a Cuiabá	Une Río Grande (Bo) con Cuiabá (Br) Operador: Gasoccidente do Mato Grosso Capac. 2.8 MMm3/d Long. 359 km Bo y 267 km Br Diam. 18"	Exportación de gas de Bo a Br para central térmica en Cuiabá.	Concesión administrativa para el transporte y acuerdos privados	Operativo desde 2001. Vacío desde 2008.	
Proyectos multilaterales					
Urupabol	Se estudió un gasoducto desde Bo a Py y Uy	Exportación de gas de Bo a Py y Uy	Memorándum de Entendimiento sobre Integración	Alternativas en estudio	

	T.	T.	1	_		
Gran Gasoducto	(inviable). Posibilidad de gasoducto virtual con GNL o GNC.	Exportación de gas	Energética y Física entre Bo, Py, Uy del 19.04.2006; Declaración de Urupabol (oct 2008). Declaración de Interés de los Jefes de Estado de 2010. Declaración de Ministros de 2012.	Proyecto		
del Sur (Ve-Br-Ar)	gasoducto desde Ve hasta Ar, pasando por Br (inviable). Posibilidad de proyecto con GNL.	de Ve a Br y Ar	Entendimiento en Materia de Interconexión Gasífera entre Ar, Br y Ve del 09.12.2005	modificado		
Red de Gasoductos del Sur (Ar-Bo-Br- Ch-Py-Pe-Uy)	Anillo de gasoductos existentes y a construir	Interconexión gasífera del Cono Sur	Proyecto de Acuerdo para la Red de Gasoductos del Sur	Proyecto suspendido		
	Proyectos con GNL					
Planta de regasificación en Montevideo (Uy-Ar)	Instalación de buque regasificador en proximidades de Montevideo con capacidad inicial de regasificación de 10 MMm3/d	Construcción y operación conjunta de instalaciones de regasificación para la Importación de GNL	Convenio de Cooperación en Materia Energética de julio 2007 y Acuerdo para la Implementación y Operación de la Planta de noviembre 2007	En proyecto. En septiembre 2012 Uruguay llamaría a licitación.		
Suministro de GNL o GNC de Bo a Py y Uy	Compresión o licuefacción del gas de Bo para su transporte en barcazas por la hidrovía Paraguay- Paraná	Suministro de gas de Bolivia a Py y Uy en la forma de GNL o GNC	Memorándum de Entendimiento sobre Integración Energética y Física entre Bo, Py, Uy del 19.04.2006; Declaración de Urupabol (oct 2008)	En estudio		
Planta de regasificación en Puerto Rosales (Ve-Ar)	Instalación de un buque regasificador y posterior planta en tierra en Puerto Rosales (Ar) e instalación de planta de licuefacción en Ve	Suministro de gas de Ve a Ar en la forma de GNL	Memorandum de entendimiento entre Ve y Ar para la localización, propiedad e instalaciones de regasificación de GNL del 15.05.2009	En proyecto		