



COMPLEMENTACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL EN EL MERCOSUR

PROYECTO DE RECOMENDACIÓN

@PARLAMENTO DEL MERCOSUR



RECIBIDO
13 JUN. 2018
No. MEP/233/2018
Secretaría Parlamentaria

Integración y complementación energética regional en el Mercosur

VISTO:

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Resolución No. 32/98 del Grupo Mercado Común; el Tratado de Montevideo de creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980; las Decisiones Nos 1/93, 9/95, 10/98, 10/99, y 52/04 del Consejo del Mercado Común y las Resoluciones Nos 57/93 y 150/96 del Grupo Mercado Común. La Declaración Presidencial de la Cumbre de América del Sur, de Brasilia en setiembre de 2000, La Declaración de Cusco del 8 de diciembre de 2004, por la cual los Presidentes de los países de América del Sur, el comunicado de Estados Partes del MERCOSUR, en Asunción, Paraguay, el 20 de julio de 2005 y el Acuerdo Marco sobre Complementación Energética regional entre los estados partes del Mercosur del 9 de diciembre de 2005.

CONSIDERANDO:

La importancia de avanzar en el desarrollo del proceso de integración energética en el MERCOSUR.

El interés de los Estados Partes de ampliar el intercambio de energía en el MERCOSUR con miras a la complementación de sus recursos energéticos, optimizar la seguridad de abastecimiento a los usuarios, la colocación de excedentes de energía de los Estados Partes.

Que por su importancia estratégica se requiere continuar con la definición de los elementos básicos de la política energética en el ámbito del MERCOSUR, de conformidad a lo establecido en la Decisión CMC N° 1/93;

Que la Decisión CMC N° 09/95 considera que la profundización hacia el Mercado Común incluye la optimización de la producción y del uso de las fuentes de energía de la región, la promoción del uso racional de energía y su conservación y, la promoción de la producción y uso de energías renovables con bases económicas y ambientales sustentables;

Que la Decisión CMC N° 10/98 establece el interés de los Estados Partes en impulsar el intercambio de la energía eléctrica a fin de permitir la complementación y optimización de los recursos energéticos, la seguridad del abastecimiento a los usuarios, y la colocación de excedentes de energía;

Que la Decisión CMC N° 10/99 reafirma el interés de los Estados Partes del MERCOSUR de avanzar en la integración gasífera regional;

Que la Decisión CMC N° 52/04 considera la necesidad de realizar estudios referentes a la integración de la infraestructura física de transportes, energía y comunicaciones;

Que los lineamientos de la política energética del MERCOSUR, aprobados por Resolución GMC N° 57/93 contempla, entre otras cosas, la integración energética de los Estados Partes del MERCOSUR;

Que particularmente importante es la integración energética en el Cono Sur de América, entendiendo como tal a los cuatros Estados Partes del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, miembros asociados, por compartir el mismo espacio geográfico más próximo que crea posibilidades inmediatas de integración energética, tanto eléctrica como gasífera;

POR ELLO:

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR RECOMIENDA AL CONSEJO DE MERCADO COMÚN PARA SU CONSIDERACIÓN Y TRATAMIENTO LO SIGUIENTE:

Art 1: Propiciar el funcionamiento de los Mercados Energéticos Integrados, conforme a los objetivos del Tratado de Asunción, con el objetivo de lograr una mejor distribución de recursos, permitiendo que las decisiones de los usuarios, inversores públicos y privados tomen como referencia el mercado regional.

Art 2: Promover el urgente tratamiento de la Res/GMC/N° 150/96 sobre Negociación del SGT N° 9 de Energía, a fin de dar cumplimiento a las siguientes pautas:

Identificar e intercambiar información sobre los programas energéticos de interés para la región;

Identificar e impulsar el estudio de programas para promover el aumento de la eficacia energética en la producción y en el uso de la energía;

Completar y mantener actualizado el Banco de Datos sobre el ordenamiento institucional y regulatorio del Sector Energético de los Estados Partes;

Elaborar un documento de referencia sobre aspectos regulatorios institucionales que orienten los programas energéticos en el plano de la protección ambiental, que será remitido al SGT N° 6 (Medio Ambiente);

Continuar actualizando y difundiendo las informaciones relativas a los Precios y Tarifas de combustibles y de energía eléctrica, así como las estructuras y políticas tributarias correspondientes de los Estados Partes. Se realizará una difusión especializada y una difusión dirigida al público en general. Este trabajo se realizará en forma trimestral;

Establecer mecanismos que permitan el análisis comparativo de los precios de los derivados del petróleo en el mercado interno con los precios del mercado internacional;

Establecer criterios para la determinación de costos económicos de suministro de energía eléctrica y de gas por cañerías, a fin de obtener referenciales para la determinación de las tarifas para el consumidor final;

Analizar las medidas de promoción y de incentivos en los Estados Partes;

Proponer mecanismos de utilización del tratamiento tributario de la energía Como instrumento de políticas energéticas coordinadas;

Evaluar las oportunidades para el uso de energías renovables en el MERCOSUR.

Art 3°: Contribuir a avanzar en la integración energética regional en materia de los sistemas de producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos en los Estados Partes.

Art 4°: Articular con los demás SGT, Reuniones Especializadas y Grupos Ad-Hoc del MERCOSUR, con el objeto de compatibilizar las actividades en áreas de interés común sobre la integración energética.

Art. 5° Procurar 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.

Art. 6° Promover, a través de la coordinación de las respectivas políticas nacionales, para la ejecución de actividades, proyectos y obras de infraestructura energética que propicien la complementación de sus infraestructuras energéticas, el mejoramiento más eficaz de los recursos disponibles.

Art. 7°: De forma

Antecedentes

El acceso a los recursos energéticos reviste gran importancia geopolítica y es fundamental en toda estrategia nacional para generar crecimiento económico. Así, la seguridad energética ha devenido en uno de los principales desafíos para la mayoría de los estados, ya que muchos países enfrentan la dificultad de acceder a una suficiente cantidad de recursos para cubrir la demanda y estimular la prosperidad y el crecimiento interno. Siguiendo esa idea, este trabajo se enfoca en la situación de la energía renovable en Argentina y Brasil, y mira a la integración regional energética a nivel del Mercosur. En ese contexto, haciendo referencia al “nuevo regionalismo”, se ofrecerá un panorama

sobre las oportunidades y desafíos para la generación, cooperación e integración política en materia energética.¹

No obstante, 'integración energética' puede referirse al simple comercio internacional de energía o a una real planificación y coordinación de acuerdo a las capacidades y necesidades de los pueblos, teniendo en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos naturales. En América Latina, ha preponderado la primera concepción en lugar de la segunda, que sí significa un paso hacia la verdadera integración. A pesar de la importancia de los recursos naturales, muchos de estos procesos no han tenido en cuenta las particularidades de los recursos utilizados, privilegiando el aspecto económico sobre su uso racional. Como sostiene Gerardo Honty: "La integración a la que asistimos es, esencialmente, una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, sin ningún compromiso político y sin aspiraciones de proyectar un desarrollo regional sustentable².

En cuanto al plano energético, existió una tendencia hacia la búsqueda de la integración multilateral durante las décadas del sesenta y setenta, cuando se crearon los organismos regionales ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Empresarial Latinoamericana), CIER (Comisión de Integración Eléctrica Regional) y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía). Estos organismos (que a excepción de ARPEL siguen existiendo) perdieron su impulso en los ochenta. Durante los noventa, 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)³

Hacia una integración más eficiente: Los antecedentes de estudio similares realizados concluyen en que el comercio regional de energía eléctrica con un fuerte grado de integración no requiere de una completa homogeneidad regulatoria pero sí de ciertas coincidencias mínimas y de regulaciones comunes para los intercambios internacionales.

Los principales requisitos son: adoptar un método de compra y venta de energía, basado en reglas transparentes y no discriminatorias, eliminar subsidios directos o indirectos a la generación o al precio de la energía, adoptar tarifas de transmisión representativas de los costos de expansión y una metodología de expansión de la transmisión en cada país que considere la generación y demanda del otro país como propia; adoptar un grado razonable de homogeneidad respecto a la desregulación de consumidores, y un reconocimiento de todos los servicios o productos requeridos en el sector eléctrico; convertir las operaciones de comercio internacional en un negocio abierto a empresas públicas y privadas; implementar un despacho de las transacciones internacionales por orden de mérito de precios o costos crecientes y assimilar la exportación a una

¹ Aproximación a la importancia de la integración energética en Mercosur. Alexander Freier

² Honty G.; "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra" en *Revista Nueva Sociedad* N° 204, julio-agosto 2006.

³ Ruiz Caro, A.; *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*; CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura N° 106. 2006

demanda, y la importación a una generación conectada en la interconexión internacional, creando de este modo, un mercado nacional de fronteras abiertas.

El que los sistemas de fijación de precio de la energía en los mercados spot sean diferentes no es un obstáculo para el comercio internacional, en la medida que se diseñe un adecuado régimen de regulación de los intercambios. Para la evolución desde la situación actual de intercambios hacia una integración regional resulta necesario cumplir los siguientes requisitos regulatorios.

Los países del MERCOSUR junto con sus Estados Asociados Bolivia y Chile poseen dotaciones de recursos energéticos abundantes, diversificados y con estructuras complementarias⁴, lo cual permite asegurar el abastecimiento conjunto en la región.

En particular debe destacarse la diversidad entre cuencas hidrológicas y la amplia variabilidad en la hidrología anual. La generación en Paraguay y Brasil se basa significativamente en la hidroelectricidad (100% y 85%, respectivamente), mientras que en los demás países (Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay) la generación térmica tiene una relevancia que, en promedio, está en torno a la mitad de la demanda. En el Paraguay se origina el 85% de la exportación eléctrica de la región.

En el caso del gas natural, los nuevos descubrimientos en el Brasil y las potencialidades de Bolivia, así como la mayor oferta competitiva a nivel internacional, permiten entrever potencialidades de integración de gran conveniencia para los pueblos de la subregión. Se puede pensar en nuevos proyectos y en constituir un verdadero "anillo gasífero".

Desde el punto de vista de la demanda existen complementariedades y diversidades horarias que permiten (en especial para la energía eléctrica) un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en la medida en que se cuenta con la infraestructura de interconexión adecuada.

Sin embargo, la falta de lineamientos comunes en el ámbito de la integración energética regional, no permite que estas dotaciones sean utilizadas de forma eficiente y racional. Salvo interconexiones eléctricas bilaterales, no existe un despacho coordinado de cargas, lo que origina la innecesaria quema de combustibles fósiles en el mismo momento en que se está desperdiciando energía hidráulica por vertederos.

En ese sentido, el gran polo hidroeléctrico de la subregión del Cono Sur de América, conformado por los ríos Paraná y Uruguay (Itaipú, Corpus, Yacretá, Aña Cuá, Garabí, Roncador y Salto Grande) no desempeña aún el rol integrador que cabría esperar. Su condición objetiva de "polo hidroeléctrico" permite pensar --en otro contexto en que la integración sea la norma aun con la infraestructura existente en la actualidad, o apenas con pequeñas inversiones en transmisión-- en fuertes intercambios de energía firme y secundaria.

⁴ Ver por ejemplo conclusiones sobre complementariedad de recursos y demanda, así como potencialidad del intercambio por interconexión eléctrica en Proyecto CIER 02 – Mercados Mayoristas e Interconexiones Fase I, Informe Final, versión corregida Marzo 1999 y más recientemente, el Proyecto CIER 15 (2009).

En el caso del gas, las interconexiones existentes no se están utilizando y se debe recurrir a la quema de derivados líquidos de petróleo de mucho mayor costo y mayor emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

Además de la potencialidad de realizar fuertes intercambios de energía, existen otros servicios eléctricos a ser intercambiados, tales como ser reservas frías, reservas rotantes y recursos estabilizantes, entre otros.

Cálculos preliminares realizados por expertos del MERCOSUR, Bolivia y Chile demuestran la gran potencialidad de beneficios que traería aparejado un proceso de integración energética y en particular la eléctrica⁵.

En suma, está suficientemente demostrado que las potencialidades y los beneficios de la integración eléctrica y gasífera son altamente significativa para la región del Cono Sur.

Beneficios e impacto de la integración:

Un incremento de las interconexiones internacionales en el MERCOSUR dará beneficios que finalmente se traducirán en una mayor eficiencia económica y una mayor seguridad de abastecimiento. Algunos de esos beneficios pueden ser medidos en términos cuantitativos y otros tienen sólo un carácter cualitativo. Entre los primeros pueden mencionarse los que producen un efecto directo sobre los costos o precios, tales como el menor uso de combustibles no renovables reemplazados por un mejor despacho del parque de generación, y en particular por un mayor uso del agua almacenada en los embalses, principalmente en Brasil, que se vierte en años hidrológicos medios o ricos por no tener una demanda capaz de utilizar dichos recursos. Entre los segundos puede mencionarse aquellos que, aunque puedan redundar en un mejor precio, sobre todo se orientan a mejorar la "calidad del mercado", como podría ser la mayor competencia a que da lugar la apertura de un mercado a nivel regional al incrementarse el número de participantes, el mayor volumen del mercado y la estabilidad regulatoria. También debe destacarse que las mejoras cuantitativas suelen ser diferentes si se miden desde un enfoque macroeconómico, o si se refieren al impacto sobre empresas y consumidores.

Prácticamente no existen perdedores en la integración, especialmente si se desarrolla en un plazo en el que los efectos de corto plazo ya fueron descontados por el mercado. Los beneficios esperados para los consumidores son muy superiores a los costos de expansión de la transmisión requerida para la exportación debido a:

- La utilización de capacidad firme térmica que hoy no es requerida.

⁵ CEBH/MRE. Beneficios de la integración energética en el Cono Sur de América, aprovechando energía de Itaipú que podría verse, Asunción, Paraguay, diciembre 2009.

- Incremento de la eficiencia en el uso conjunto de las centrales, por el mejor uso de la energía secundaria de Brasil, evitando o reduciendo eventuales vertimientos.
- Reducción en la necesidad de centrales de reserva para satisfacer la demanda en un año seco.
- Ahorros en reserva por contingencias, así como en incremento de la capacidad de transmisión y la potencia cortada de corta duración.
- Incremento de la competencia en el mercado de corto plazo y en la expansión de la generación.
- Optimizar la calidad de servicio del sistema.

Objetivos

Para evolucionar en los intercambios a la integración regional y capturar la máxima eficiencia regional, así como fortalecer los mercados nacionales es necesario establecer una organización regional. Los acuerdos bilaterales de convergencia (manteniendo una visión nacional del sector) pueden restringir el alcance de las transacciones y, por lo tanto, perder la eficiencia, es decir no lograr el nivel óptimo de transacciones que sería posible alcanzar con una organización regional. La propuesta se puede resumir en la siguiente "Agenda de temas":

Crear un Mercado Regional basado en transacciones realizadas en un mercado de largo y corto plazo, organizado con un régimen económico de administración de la congestión en caso de que las transacciones pactadas superen la capacidad de los vínculos internacionales, con derechos financieros transables para aquellos que construyen transporte internacional, y con un mercado organizado de servicios complementarios.

Organizar las funciones de un Operador y de un Administrador regional, responsables de administrar el mercado de transacciones entre agentes de los países, asegurar el uso eficiente y no discriminatorio de la capacidad disponible de interconexión internacional, todo esto en forma coordinada con los operadores y administradores de cada país.

Modificar las regulaciones de cada país: Los países deberían trabajar en conjunto para definir las adecuaciones a sus regulaciones, a fin de crear: un sistema de expansión y tarificación del transporte que evite ineficiencias o inequidades en las transacciones internacionales; que prevea el uso no discriminado de las redes de un país por agentes de otros países que deseen realizar transacciones; y la eliminación de las barreras regulatorias existentes en el mercado mayorista.

Establecer un ámbito de regulación regional: Sería conveniente la creación de un Regulador Regional Independiente responsable de mantener actualizadas las reglas del mercado internacional, resolver conflictos entre partes y vigilar el funcionamiento del mercado, si bien puede no ser necesario desde el inicio.

La estrategia sugerida debe dar una dirección al proceso de integración, con un plan organizado y armónico de medidas de ajuste de regulación y política interna del país y del MERCOSUR con los beneficios que provee.

Existen dos estrategias posibles para la eliminación de las barreras a la integración: La creación de un mercado regional o la eliminación de cada barrera de manera individual. La creación de un mercado regional permite una discusión más independiente y centralizada de todos los problemas, y un ataque más profundo de las barreras introducidas en la región. El riesgo que presenta es que un objetivo macro que requiere un largo plazo de ejecución retarde soluciones parciales de algunas barreras existentes.

- Evaluar la oferta y la demanda energética nacional y regional del MERCOSUR ampliado (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) mostrando las potencialidades de comercio eficiente de los recursos energéticos.
- Analizar los beneficios y las afectaciones que podría introducir una mayor integración, y la relación que existiría entre la integración vía gasoductos y electroductos.
- Evaluar las reglamentaciones para el comercio internacional de energía que se aplican en el área del MERCOSUR, y realizar una propuesta para crear las condiciones que permitan una mayor integración de los mercados.

Provincia de Corrientes, Argentina

Bibliografía

OLMEDO J, vicepresidente del Instituto Argentino de la Energía "General Mosconi.

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_cepal03_presentacionjuanantoniologisa.pdf

<http://www.iae.org.ar/presentaciones/comerciodeenergia.pdf>

http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/boletines/cd%20censud/14/DOC_DOS_ENER_BID_MSA.pdf

(Integración Energética en el Mercosur Ampliado .Departamento Regional de Operaciones 1 (RE1) División de Finanzas e Infraestructura Básica 1 (RE1/FI1)

Departamento del Sector Privado (PRI) Washington D.C.2001

http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/acordos%20es/44_05_ACUERDO%20MARCO%20COMPLEMT%20ENERGETICA%20MCS-EA_ES.pdf



DR. ALEJANDRO KARLEN

PARLAMENTARIO DEL MERCOSUR

ARGENTINA



PARLAMENTO DEL
MERCOSUR

Provincia de Corrientes, Argentina