

CONCLUSIONES DEL I CONGRESO EUROAMERICANO DE LA ENERGÍA

Madrid, 10-11 de octubre de 2005.

El primer Congreso Euroamericano de la Energía se desarrolló exitosamente en Madrid, España, entre los días 10 y 11 de Octubre de 2005, contando con numerosos participantes del continente europeo y americano. Ponentes e invitados especiales de varios países de los que conforman estas regiones, representando instituciones del sector privado y público del ámbito nacional e internacional, se dieron cita en este evento para expresar, en un ámbito abierto al diálogo, sus ideas, preocupaciones, y propuestas de solución a los desafíos que tanto las poblaciones de Latinoamérica, Europa y el mundo se enfrentarán de los próximos años.

El título de este primer Congreso, " El Acceso Global a la Energía", se constituyó en el disparador certero de la organización de la temática de las exposiciones, de las discusiones sobrevinientes y, como luego pudo comprobarse con el desarrollo del evento, de la convergencia hacia reflexiones que enfatizan la necesidad de la interdependencia de las decisiones de los países en el campo energético y el bienestar de la sociedad en lo económico, social y ambiental.

Por la calidad de las exposiciones y el provecho de las discusiones es que puede augurarse con certeza la realización de un próximo Congreso, esta vez en Latinoamérica. Hoy los gobiernos y los agentes privados se encuentran ante un claro punto de inflexión en la problemática mundial de la energía: o se inicia la senda hacia un "Desarrollo Sostenible" en lo social y lo ambiental, o bien se yerra en la continuación de un crecimiento que profundiza los conflictos en ambas áreas, perdiendo oportunidades de bienestar intergeneracional.

Agradezco la oportunidad brindada por los organizadores del Congreso para reproducir en este breve espacio los principales temas abordados y sus reflexiones, es decir, las principales conclusiones del conjunto de los participantes.

No está de más y se recomienda enfáticamente, repasar todas las presentaciones efectuadas por invitados y ponentes, las que han sido muy ricas en todos los aspectos, ya sea por generar coincidencias o por aportar nuevos puntos de vista, que seguramente nos harán repensar nuestras propias visiones y diagnósticos en cada temática.

Los grandes temas abiertos fueron el crecimiento económico y su sostenibilidad; las Cuestiones de Estado, desde una óptica del papel que juega o se espera que jueguen las Autoridades energéticas en los grandes temas que hoy se discuten: la seguridad del suministro, la integración de los mercados, la planificación de las inversiones, entre otros; recursos y consumo de energía, que son las dos caras de una moneda en el ámbito temporal, y de allí que se discutan los temas de eficiencia energética y ambientales entre los principales.

El bienestar económico individual o de un país en particular no se traslada automáticamente en el espacio y en el tiempo a las otras regiones. Más aún, ese consumo puede ser no sostenible para atender el objetivo más amplio de bienestar de las poblaciones. Crecimiento significa un stock de capital que crece en el tiempo y que en consecuencia se invierte por encima del consumo de ese capital. Pero el

sector energético tiene varias particularidades: inversiones específicas, significativas y con largos período de maduración. Su contrapartida son fuertes necesidades de financiamiento, rentabilidad suficiente para atraer los capitales desde otros usos alternativos bajo el paraguas permanente de la seguridad jurídica.

Ahora bien, ¿cuáles son las maneras más eficientes de dar respuesta a las necesidades de crecimiento?. Ello se relaciona con formas de organización institucional y de las transacciones en los mercados energéticos. Los temas necesariamente abordados en ese sentido fueron: la seguridad del suministro, la integración de los mercados, y las alternativas tecnológicas en función de la abundancia relativa de los recursos.

Todos estos temas se interrelacionan y exigen un tratamiento simultáneo; los engranajes funcionando sincronizadamente para hacer correr el crecimiento por todos los sectores y regiones del planeta produciendo los resultados esperados.

Entendemos que los objetivos expuestos en el Programa de este Primer Congreso Euroamericano de la Energía se han cumplido, y conviene reproducirlo en estas conclusiones:

1. Generar un punto de encuentro internacional para el debate e intercambio de experiencias relacionadas con el Desarrollo Sostenible en la industria Euro-Americana del Sector Energético: petróleo, gas y electricidad.
2. Afianzar a través de conferencias magistrales y destacados panelistas la tendencia hacia el crecimiento en la Seguridad del Suministro Energético junto con Desarrollo Sostenible.
3. Analizar las condiciones necesarias y la problemática legal y técnica que aparece por efecto de la integración energética en las regiones, los cambios en los marcos regulatorios de la actividad y los requerimientos de seguridad jurídica.
4. Analizar la evolución de las nuevas tecnologías incorporadas a la industria energética. Evaluar el estado actual y perspectivas futuras de las energías alternativas.
5. Aportar al acercamiento y conocimiento mutuo de los distintos miembros de la industria energética Euro-Americana con vistas al mejor aprovechamiento de las experiencias y a promover la integración y actualización científica y tecnológica de quienes participan en las diferentes disciplinas relacionadas con la industria Energética de ambos continentes.
6. La integración euroamericana en los proyectos de desarrollo limpio.

Oportunidad y Contexto Regional/ Internacional para la discusión de un Desarrollo Sostenible y la Integración Energética

En la sesión de apertura se planteó claramente la necesidad de la discusión del acceso global a la energía tomando como punto de partida la oportunidad /situación particular del mercado energético mundial y regional: i) precio del petróleo elevado y con tendencia a permanecer en esos niveles; ii) el carácter global de las transacciones en energía, en un marco de integración/ dependencia entre regiones y países; iii) la demanda creciente de energía con la incorporación



de nuevos actores (China, India, Brasil) que la requieren intensivamente para su crecimiento; iv) las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía indican que el petróleo seguirá siendo el commodity más importante en el 2030; y que el incremento de las emisiones de carbono estará en esa misma época en el orden del 60%, aspecto por cierto preocupante. En ese sentido, y como luego se mostraría en otras presentaciones las emisiones de carbono crecieron entre el 2001 y el 2004 en prácticamente la misma magnitud que en los diez años anteriores a dicho período.

Seguidamente, y en el mismo sentido de oportunidad/ contexto futuro, se señalaron otras cuestiones de importancia: i) las condiciones macroeconómicas favorables para los países exportadores por los altos precios de los commodities, situación que sin embargo puede llegar a revertirse; ii) la tendencia de algunas variables relacionadas a la energía es preocupante y no se correlacionan con un crecimiento sustentable. Existe una desigual relación entre consumo de energía per cápita y distribución espacial de los recursos energéticos; y que una proporción elevada de la población mundial no tiene tan siquiera acceso a la energía eléctrica. En la actualidad, 1.600 millones de personas no tienen acceso a ésta, y en el 2030 todavía habrá 1.400 millones en esas condiciones. Estamos hablando de un cuarto de la población mundial, a lo que debe agregarse que la mitad del consumo energético mundial lo hace solamente un 18% de la población total.

El acceso global a la energía admite varios enfoques: no es solamente sobre como acceder al uso no discriminatorio de la infraestructura por los usuarios existentes sino también de posibilitar que un mayor porcentaje de la población acceda a la energía y sus beneficios. Mantener esta condición en el tiempo requiere necesariamente discutir el concepto conjunto e indisoluble de Desarrollo Sostenible.

Y en base a ese concepto los temas a abordar pasan por la necesidad de: i) alcanzar diversidad y seguridad de fuentes de suministro; ii) atraer inversiones cuantiosas en la región, con financiamiento de origen interno y externo; iv) revalorizar las externalidades positivas que genera el acceso a la energía a una masa de la población que hoy está privada de la misma; v) alcanzar las metas ambientales y sociales "resguardando el patrimonio cultural de los pueblos"; y vi) establecer claramente la asignación de roles sectores privado/ estado en el marco de una Política de Estado de los países.

Los conferencistas remarcaron sobre la necesidad de aprender de nuestras experiencias reconociendo que: i) los esfuerzos de los Estados deben encausarse a brindar una mayor seguridad jurídica; ii) que las aperturas comerciales permiten ser un escudo a la imprevisión en el ámbito de la integración; iii) que la integración energética es un concepto amplio y a la vez profundo: amplio por cuanto va más allá de las interconexiones físicas y profundo porque requiere de integración de las transacciones cumpliendo con condiciones de arbitraje en los precios (es decir precios económicos, y no artificialmente distorsionados) en condiciones competitivas.

A nivel de la región de Latinoamérica se lograron importantes vinculaciones físicas en un marco pro inversión durante los 90, pero al mismo tiempo faltaron condimentos que la hicieran "efectiva": nula coordinación de políticas



macroeconómicas, políticas de excepción arancelarias, condiciones de acceso con prioridades, escasa voluntad política real de los gobiernos en avanzar en un proceso de integración más allá de los intercambios bilaterales, o anuncios de neto corte voluntarista pero sin resultados prácticos, aún cuando plasmados en sendos protocolos de integración.

Y aquí vale señalar otra disyuntiva importante para la acción de los Gobiernos: o perpetuar el bilateralismo pretendiendo refundar modelos en cada Gobierno; o brindar señales claras hacia una integración efectiva a partir de las experiencias bilaterales ya recogidas.

Los condimentos para una integración energética fueron bien planteados en la conferencia inaugural y recogidos estos en varias de las exposiciones: i) la política de los Gobiernos nacionales no puede enfocarse sobre la problemática doméstica de cada país; ii) la necesidad de armonización regulatoria para las transacciones; iii) el desarrollo de infraestructura con participación privada; iv) mecanismos no burocráticos y efectivos de solución de conflictos; v) ambiente de seguridad jurídica para inversiones y transacciones de energía.

El Cómo y no el Qué, parece ser la guía que debe orientar la integración en el Cono Sur: los precios de la energía deben ser económicos, evitando discriminar según el destino de la producción; la formación de precios a través de la libertad de mercado debe ser apoyada continuamente por los Gobiernos; y el acceso a la infraestructura debe funcionar efectivamente abierto con separación en los eslabones de la cadena.¹

A los shocks de origen externo manifestados en los crecientes precios del petróleo se han sumado las crisis macroeconómicas, caso de América Latina, y sus consecuencias sobre las relaciones contractuales en la provisión de servicios de infraestructura, y en las transacciones internas y externas de energía entre los países del Mercosur. El Gobierno ha pasado a ejercer un rol más activo en el funcionamiento del mecanismo de los precios y en la toma de decisiones de las empresas.

El marco institucional – entiéndase reglas, instituciones y su organización- no resistió los embates políticos y macroeconómicos, planteándose como solución permanente la necesidad de políticas de Estado que sobrevivan a los gobiernos de cada momento.

Ahora bien, esa Política de Estado requiere de una clara definición de roles, de la convergencia de visiones entre los países, y de una actuación de los Estados coherente con el respecto de las reglas de funcionamiento acordadas.

El rol del Estado, vis a vis, rol del sector Privado surge todavía como una cuestión del debate básico. Es el mercado el que asigna mejor los recursos y es el Estado el que apoya el funcionamiento de la economía de mercado, interviniendo en lo que es de su incumbencia y con los instrumentos más apropiados?

Los procesos de integración y de reorganización de los sectores energéticos

¹ Como una reflexión personal, requiere de la discusión en la práctica del tipo de separación – actividad o propiedad- son los más conducentes al desarrollo de la infraestructura resguardando la competencia.





debieran superar las miopías de los agentes, gobiernos y sector privado, en el funcionamiento actual de la economía. En una de las ponencias estas miopías se plantearon como congénitas al proceso de decisión de formación de capital por el sector privado, y en consecuencia las decisiones privadas deben internalizar costos que de otra manera se trasladan a próximas generaciones; mientras que en otras de las exposiciones se señaló que los problemas principales en la formación de capital tuvieron que ver con la mala calidad institucional que repercute negativamente sobre las decisiones de inversión del sector privado – al afectar la seguridad jurídica sobre las que éstas se asientan – pero disimulada a través de una circunstancialmente positiva performance macroeconómica.

La experiencia de integración energética y de creciente globalización siempre plantea nuevos retos y el rediseño de nuevos instrumentos. Pero claro está, bajo ciertos principios aceptados para efectuar las transacciones y sobre los cuales puedan resolverse claramente las eventuales disputas entre los agentes.

La experiencia que nos trae España es muy ilustrativa en cuanto a plantear en forma continua la superación del concepto de isla energética. Por un lado, con más interconexión física y puntos de abastecimiento para lograr mayor seguridad y diversificación; por otro, insistiendo sobre la simetría en la aplicación de reglas entre los países y convergencia regulatoria en el tratamiento de los temas.

En ese sentido, el planteo al que prácticamente se adhieren las autoridades gubernamentales es básicamente el mismo: Integración energética es entender primero que hay dependencia en las decisiones energéticas, lo que requiere trabajar sobre reglas de funcionamiento y medidas que permitan alcanzar:

- Eficiencia Energética
- Diversificación Energética con Seguridad de Suministro
- Bienestar a la población

En ese modelo, todos los agentes sintonizan en el mismo canal y reciben las mismas señales.

Los problemas a abordar en el mediano y en el largo plazo en el marco del acceso global a la energía requiere de principios y marcos de referencia comunes para la implementación de las medidas necesarias.

Diversidad de suministro, seguridad y medioambiente

Crecimiento sostenible significa la posibilidad cierta de acceder a una mejor calidad de vida ambiental y social, y como bien se señaló en la conferencia, hoy ese crecimiento no es compatible con una proyección de consumo de energía del 62% y de emisión de CO₂ de aproximadamente el mismo orden. En materia ambiental, puede que en lo inmediato se actúe sobre el mejoramiento de la eficiencia energética en los equipamientos, cabiéndole un rol importante al Estado en la instrumentación de las regulaciones; y en el mediano- largo plazo, a través de la innovación tecnológica sin preconceptos sobre su tipo; y en lo institucional logrando involucrar a los países que aún no han ratificado el Protocolo (Estados Unidos, China e India).



El accionar aislado de los países o de una región en particular se diluye en la actual situación en que se inicia la aplicación del Protocolo de Kyoto. Para el año 2030, los países no firmantes contribuirán con el 70% de la emisión total de CO₂ en el mundo.

La diversidad de fuentes de suministro, su tipo y las condiciones de seguridad para su acceso pueden afianzarse a través de la integración energética regional. Pero además es necesario que la combinación de fuentes de energía permita el crecimiento disminuyendo los problemas ambientales. Los hidrocarburos continúan dominando la matriz energética y el crecimiento con ese mix de combustibles no es sostenible por su impacto ambiental.

Las cuestiones de seguridad seguramente seguirán siendo una preocupación por la situación geopolítica del petróleo. Ello en conjunción con shocks de demanda que elevan significativamente los precios y pueden significar disrupciones en la cadena de abastecimiento, disparan el interés en las investigaciones de energías alternativas.

Un solo tipo de fuente de energía – atómica, solar, biomasa- puede requerir niveles de utilización o de inversión elevados en tiempos irrealizables, para lograr los objetivos de crecimiento y de reducción de los problemas que ocasiona el gas de invernadero. La distribución de los recursos energéticos en el mundo y las opciones tecnológicas de menor impacto ambiental, llevan a estudiar las alternativas de aprovisionamiento sin preconceptos y adecuándolas a las realidades de cada país, pero en un marco de visión regional y global en el abastecimiento de energía.

Impulso inversor y política tarifaria y de precios de la energía

Un ritmo de inversión sostenido hacia las regiones requiere de la determinación de tarifas que brinden una tasa de rentabilidad razonable a la infraestructura esencial por un lado, y precios de los commodities energéticos que reflejen las situaciones de escasez/ abundancia relativa propagada en los mercados. La accesibilidad a la energía plantea la cuestión de estructura tarifaria y la vía de financiamiento más adecuada para hogares indigentes.

Tanto los shocks macroeconómicos con devaluación ocurridos en la región – caso de Argentina-, como las subidas de precios del petróleo han tenido un tratamiento diverso. El impacto sobre los costos de prestación de servicios y en los incentivos a la sustitución de los energéticos más caros no se reflejó adecuadamente en los precios finales de los servicios de gas y de electricidad y de combustibles a los usuarios.

Si bien los shocks pueden tener un tratamiento gradualista por su efecto sobre los niveles de ingreso de sectores importantes de la población y en la inflación, se requiere de una acción decidida de los Gobiernos para restablecer las condiciones contractuales y con ello el marco de confianza necesario en un plazo cierto para continuar atrayendo capital hacia la región. Sin embargo, las políticas de no reconocer o bien postergar por lapsos prolongados los ajustes de precios y tarifas se confunde con desconfianza en las fuerzas del mercado, sumando nuevos problemas: por ausencia de medidas dirigidas a atender exclusivamente a los más

necesitados, suceden inequidades sociales graves, ya que el “no ajuste” tiende a beneficiar sectores sociales pudientes que utilizan intensivamente la energía.

Precios de energía altos en países pobres de la región (República Dominicana, El Salvador, por ejemplo) – y lo opuesto, precios bajos en países relativamente más ricos (Argentina, Uruguay) tiende a mostrar desajustes importantes en cómo diseñar las políticas tarifarias y sociales.

El proceso de inversión y la seguridad Jurídica

En la región latinoamericana las necesidades de inversión y de su financiamiento son cuantiosas. En el término de 10 años y con un crecimiento moderado del 5%, podrían estar en el orden de los 100.000 millones de us\$. Como se señaló repetidamente durante la Conferencia, “los recursos naturales no están en Suiza” pero queremos esa afluencia de capitales para desarrollarlos. Y en ese sentido, un concepto indisolublemente ligado a la atracción del financiamiento hacia un determinado ámbito geográfico-político es el de Seguridad Jurídica para las inversiones y sus frutos, incluyendo las transacciones de energía que de la prestación de servicios de esa inversión se derivan.

El crecimiento de la infraestructura en Latinoamérica en la década de los 90's, y con un contexto internacional mucho menos favorable en materia de precios internacionales de la energía y de posibilidades de financiamiento, estuvo asociada con reformas institucionales y de organización que, traducidos en marcos regulatorios que hacían eje en el protagonismo inversor del sector privado, crearon un ambiente favorable para la atracción de capitales.

Sin embargo, la aplicación de las regulaciones previstas en esos marcos se vio afectada negativamente por las crisis macroeconómicas y por una respuesta posterior de las autoridades gubernamentales dilatorias o bien alejadas de las previsiones contempladas en esos marcos.

Seguridad Jurídica significa la aplicación consistente en el tiempo de las instituciones, principios y preceptos contenidos en los marcos regulatorios. La adecuación de políticas energéticas a nuevas circunstancias no debiera generar suspicacias y desconfianza de inversores y consumidores del respeto por parte de las Autoridades de los contratos que respaldan las transacciones y de las reglas establecidas.

Pero las crisis políticas y macroeconómicas en Latinoamérica pusieron en evidencia la fragilidad institucional que acompañaron las reformas de los sectores energéticos. Es de esa fragilidad que surge un ambiente inversor exactamente opuesto al de las reformas implementadas, el de inseguridad jurídica, y que repercute negativamente en la formación de capital del país y en la productividad de sus factores. En una secuencia intertemporal los Gobiernos deben trabajar sobre un sistema de leyes y regulaciones – léase marco regulatorio- confiable para atraer de manera continua el capital a la Suiza de los recursos. En otras palabras, es necesario recrear, una política de Estado.

Principales Conclusiones

El Acceso Global a la Energía es el concepto apropiado para definir la problemática energética y debe ser parte de la agenda permanente de acción de los Gobiernos.

En el Acceso Global, el Crecimiento Sostenible es posible si se asocia a compromisos con el Ambiente y la superación de la Pobreza trascendiendo la acción unilateral de cada país.

Es necesario el Fortalecimiento Institucional de los países de la Región para continuar con los cambios estructurales de organización de los sectores energéticos.

La atracción de las inversiones y de su financiamiento hacia la Región requiere de una acción institucional basada en el respeto de las reglas de juego y de los contratos, es decir, un ambiente donde prime la seguridad jurídica.

La integración energética es una de las vías para alcanzar la eficiencia en el uso de los recursos de nuestra región, procurándose al mismo tiempo la diversidad y seguridad del suministro. Para ello debe superarse el bilateralismo hoy existente en las interconexiones entre los países, y hacerse efectivo el cumplimiento de los principios que deben garantizar un tratamiento no discriminatorio del uso de la infraestructura y en la aplicación de los precios de los servicios.

La integración energética en la Región para atender los objetivos de seguridad, diversidad y economicidad en la provisión de energía requiere del concurso de todas sus fuentes. En el Cono Sur no es posible alcanzar esas metas sin la presencia de Bolivia como nodo energético de la región.

El liderazgo del proceso de integración corresponde a los Gobiernos con la participación de todos los agentes, y la construcción de una integración energética exitosa requiere de una clara asignación – inteligente y estable- de roles entre el sector privado/público, y de convergencia de visiones y del modelo que sustenta las transacciones.

Las instituciones público/ privadas deben crear un foro permanente para el Acceso Global, porque: i) la discusión sobre cómo continuar el proceso de integración sigue abierta; ii) existen proyectos de integración física regionales, que como el Anillo Energético del Cono Sur, deben promover hacia la integración energética, y no convertirse en una barrera contractual- regulatoria a la misma.

Los acuerdos de asociación con la Unión Europea son una oportunidad, una experiencia significativa llena de lecciones, para avanzar en un proceso de integración basada en la ampliación y liberación de los mercados, y la transferencia de tecnología.

Raúl García
Relator del I Congreso Euroamericano de la Energía