

Integración regional gasífera

Ciento ochenta años de proyectos de integración

Por **Raúl Bertero**

Freyre & Asociados/CEARE (Universidad de Buenos Aires)

El 19 de abril de 2007 participamos en Bogotá, Colombia, de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo de Hidrocarburos del Programa de Integración Energética Mesoamericana.¹ Al día siguiente, durante una visita a la Casa Museo Quinta de Bolívar de dicha ciudad, en una reseña histórica sobre el prócer que decoraba las paredes de la Quinta se podía leer: “El Congreso de Panamá: Proyecto de Integración”. La lámina hacía referencia a la convocatoria de Bolívar en 1824 a los gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala para la materialización del primer proyecto de integración regional, planteado cuando todavía resonaban los cañones de las victorias militares de los libertadores de América.

Una sensación de escéptico desánimo acompañó la reflexión inevitable: ¿qué posibilidades de éxito podía



Figura 1. Fotografía tomada en la Quinta de Bolívar en Bogotá el 20 de abril de 2007 durante una reunión del Programa de Integración Energética Mesoamericana.

tener un nuevo proyecto de integración luego de 180 años de fracasos de iniciativas similares?

En tiempos más recientes, en cada “cumbre” de presidentes de Latinoamérica se proclama la necesidad de materializar la integración regional. Surgen así nuevas iniciativas (muchas veces superpuestas con otras anteriores ya olvidadas) con la proclama política de avanzar en esa dirección. Así fueron creadas, entre otras organizaciones, la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) en 1960, la CIER (Comisión de Integración Energética Regional) en 1964, la CAN (Comunidad Andina de Naciones) en 1969, la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) en 1973, la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en 1980, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en 1991, IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) en 2000, la CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones) en 2004, la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) en 2005. Sin embargo, los avances concretos hacia una integración energética efectiva fueron prácticamente nulos.

Si aceptamos que existe la decisión política, así como también los recursos y las demandas que justifican la integración, surge una pregunta cuyo principio de respuesta es el objetivo de este artículo: ¿cuáles son las trabas y cuáles las condiciones para poder avanzar en la integración regional energética, en particular en el campo del gas natural?

Definición de integración energética

La ALADI define la integración energética de la siguiente forma: “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”.²

La palabra “estratégica”, que califica a las interconexiones, es fundamental para el concepto de integración. Desarrollar interconexiones sin una concepción estratégica no solamente no es integración, sino que puede conducir a un retroceso en dicho proceso, como ha quedado demostrado con los ocho gasoductos de exportación de gas natural de la Argentina a Chile construidos en los años 90. Los problemas en el abastecimiento de gas natural en la Argentina, con los consiguientes cortes del suministro al país vecino, han amenazado con deteriorar las relaciones diplomáticas y han inducido el resurgimiento de pensamientos aislacionistas en ambos países.

Es el concepto estratégico de los intercambios el que puede justificar que los países de mayor desarrollo industrial de la región paguen (por ejemplo, por el gas de Bolivia) valores más altos que los que podrían surgir de una mera negociación económica, si ello garantizara el crecimiento y la estabilidad política y social de un vecino económicamente más rezagado. Con el tiempo, todos los países se beneficiarían del crecimiento económico de los países más postergados de la región. No ha sido otra cosa lo que han hecho los países con mayor grado de desarrollo en la exitosa implementación del Mercado Común Europeo.

Sólo bajo una concepción estratégica un país más dotado en recursos energéticos, pero no ilimitados, podría exportarlos a bajos precios para, por ejemplo, desarrollar una industria del otro lado de la frontera. Sin dicha concepción estratégica, ante el menor cambio de los precios relativos de los combustibles a nivel internacional, los gobiernos se cuestionan la razonabilidad económica de los intercambios y la continuidad del proceso de integración tambalea.

Si bien muchas veces restringido a aplicaciones de tipo militar o político, el concepto “estrategia” es también la herramienta de una optimización económica que resulta de la aplicación de la Teoría de Juegos y de las implicancias de los trabajos de John Nash sobre juegos no-cooperativos en los años 50 (tal vez el lector recuerde la estrategia propuesta por Nash a sus compañeros para quedarse con la estudiante más bonita en la película *Una mente brillante*). Es decir que, bajo determinadas hipótesis, las ventajas de la integración implementada con sentido estratégico pueden incluso ser demostradas matemáticamente.

¿Por qué no se materializa la decisión política de integración energética?

La primera condición para la integración energética es que los recursos y los principales centros de demanda existan físicamente en países diferentes.

En la figura 2 de la página 56, el área de los círculos representa los valores de las reservas probadas de gas natural en el año 2004 (en el gráfico de la izquierda) y las demandas promedio anual pronosticadas para el año 2010 (a la derecha) en el Cono Sur de América. Como se puede

ver en la figura, mientras que el centro de gravedad de las reservas se ubica en la región andina, el baricentro de las demandas se sitúa en las grandes concentraciones urbanas de Buenos Aires y San Pablo, sobre la costa atlántica.

En estas condiciones, si reservas y demandas pertenecieran a una misma unidad administrativa y política, la lógica económica llevaría naturalmente a la construcción de gasoductos troncales que conectarán los centros de producción con los centros de consumo. La interconexión gasífera sustentable entre países requiere, por el contrario, la resolución política y regulatoria de varios aspectos, como veremos más adelante.

Consideremos el caso de la integración regional gasífera del Cono Sur de América. Teniendo en cuenta la figura 2, estarían dadas las condiciones físicas necesarias en tanto que, a juzgar por todas las iniciativas mencionadas anteriormente, también existiría desde hace años la decisión política de los presidentes de concretar la integración energética regional. Sin embargo, cuando el concepto de integración baja de los documentos declamativos firmados en las reuniones de presidentes a la redacción de un tratado específico, conflictos limítrofes o políticos entre algunos países, o bien el natural enfrentamiento de visiones e intereses entre países productores y países consumidores han hecho fracasar en todos los casos el impulso original de las iniciativas propuestas. Los acuerdos bilaterales con

una redacción genérica, sin precisiones ni detalles regulatorios mínimos, tal como los que sustentaron las interconexiones gasíferas entre la Argentina y Chile tampoco han ayudado (más bien al contrario) a la seguridad de los intercambios ni al concepto estratégico de la integración energética regional.

Presuponiendo la existencia de las dos condiciones básicas (los recursos y la decisión política), las principales dificultades que impiden la materialización concreta de un acuerdo de integración regional gasífero pueden resumirse en las siguientes tres:

- El acuerdo de integración energética es tomado como rehén de la resolución de conflictos limítrofes u otras diferencias políticas circunstanciales entre algunos de los países.
- La inexistencia de un marco regulatorio e institucional –que deriva en incertidumbres que hacen imposible la inversión en ningún proyecto– trata de resolverse proponiendo que todos los países tengan un conjunto único de reglas comunes.
- El principio de seguridad del suministro requerido por los países importadores se enfrenta estérilmente con el principio de prioridad del abastecimiento interno reivindicado por los países exportadores.

¿Es posible avanzar en un tratado de integración gasífera que encuentre fórmulas para satisfacer las necesidades

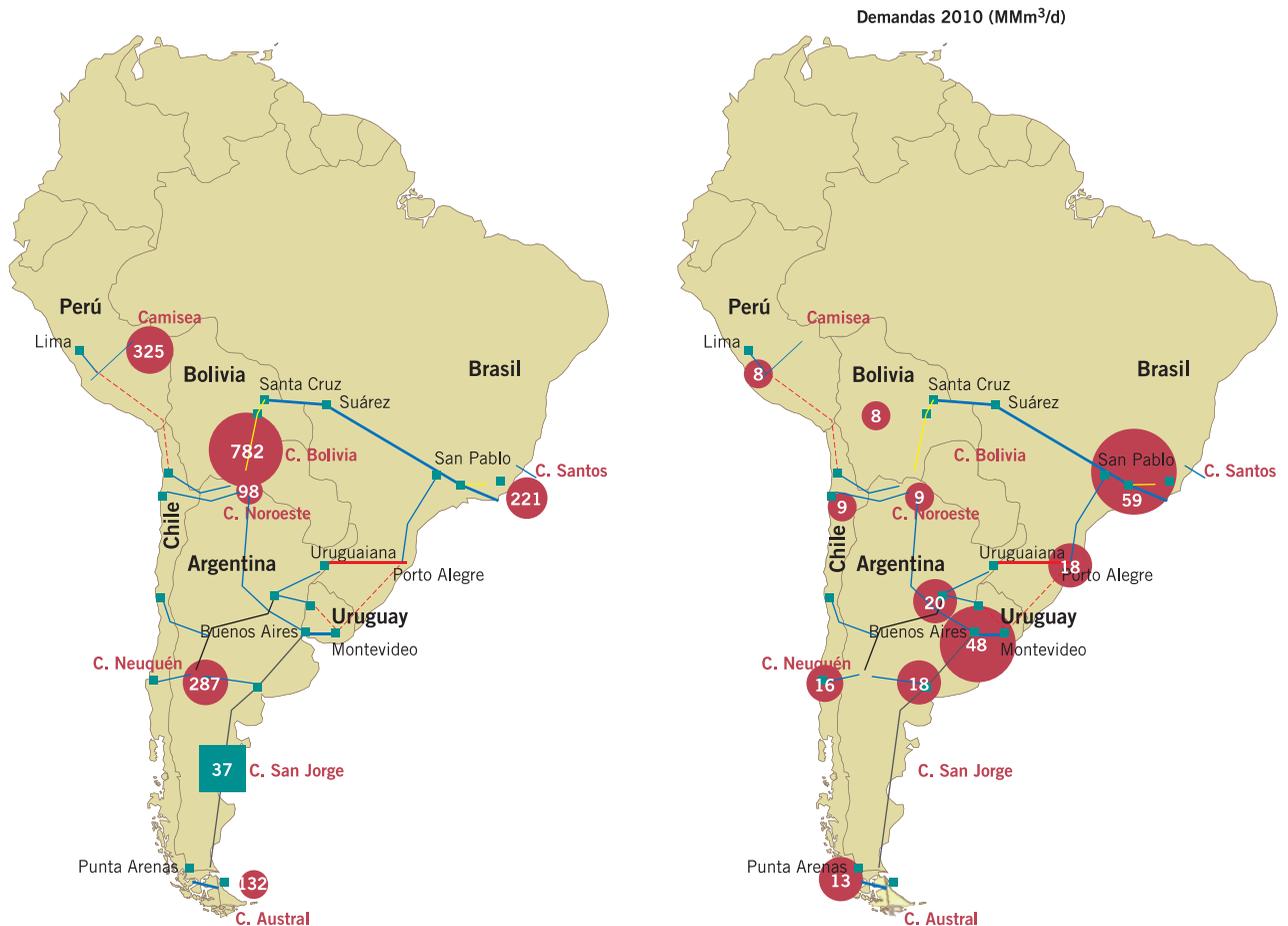


Figura 2. Reservas probadas en el año 2004 y demandas estimadas de gas natural en el año 2010 en el Cono Sur.



- Gasoductos existentes que podrían ser afectados total o parcialmente a la Red de Gasoductos del Sur
- - - Gasoductos nuevos que podrían ser afectados a la Red de Gasoductos del Sur
- Gasoductos existentes

Figura 3. Red de Gasoductos del Sur. Los tramos de infraestructura indicados como pertenecientes a la Red son sólo de carácter referencial y su configuración real es definida por los países en el momento del tratado o en cualquier instancia posterior.

estratégicas de todos los países y que al mismo tiempo resulte efectivo a la hora de atraer las inversiones que se necesitan para el desarrollo de la infraestructura?

En la Reunión de Lima del 13 de junio de 2005, los ministros de Economía y Energía de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, a los que luego se sumaron los de Paraguay, y Bolivia en carácter de observador, acordaron constituir un Grupo de Trabajo a fin de: (i) estudiar y analizar la viabilidad de concretar una red sudamericana de gasoductos, y (ii) recomendar el marco institucional necesario para la concreción de la iniciativa.

Entre junio y noviembre de 2005 se celebraron 6 encuentros del Grupo de Trabajo formado por delegaciones de los países mencionados, quienes acordaron las bases del marco jurídico-institucional para la implementación de la llamada Red de Gasoductos del Sur (RGS). En dicho marco se desarrollaron los conceptos que exponemos a continuación y que resultan una respuesta creativa y posible a las dificultades antes mencionadas para avanzar en forma paulatina y continua hacia una mayor integración de los mercados de gas natural de América del Sur.

¿Es posible avanzar con un tratado energético multilateral sin la resolución previa de conflictos bilaterales subsistentes?

Si los Estados firmantes del tratado conservaran la potestad de decidir cuándo, cuál y qué segmentos de la infraestructura nueva o existente van a formar parte de la infraestructura común, mantendrían intacto su poder de negociación bilateral hasta encontrar los acuerdos estratégicos

que conviertan a las interconexiones en integración.

Sin embargo, mientras ese momento llega es posible, de todos modos, avanzar y acordar el marco regulatorio multilateral que despeje las incertidumbres en el tratamiento de las transacciones internacionales.³ Estas podrían iniciarse entre algunos de los países como etapa inicial y, al mismo tiempo, inductiva de la extensión de las transacciones al resto de los países de América del Sur.

En estas condiciones es posible que la situación se revierta y que los beneficios de la integración energética sean palpables y cercanos. El acuerdo sobre integración dejaría de ser un rehén de los conflictos bilaterales para constituirse en la palanca y el punto de apoyo para resolverlos.

Por esa razón, la figura 3, correspondiente a la Red de Gasoductos del Sur, tiene solamente un carácter referencial. Esto quiere decir que, conforme a lo definido por el Grupo de Trabajo, la RGS estaba definida como la infraestructura de transporte de gas natural que hubiere sido afectada por los Estados Parte a dicha red y las transacciones internacionales de gas natural que utilizaran dicha infraestructura.

En el proyecto de Acuerdo, la afectación de un determinado tramo de infraestructura es decidida por el Estado Parte en cuyo territorio se encuentra, siendo aplicable tanto a infraestructura nueva (por construir) como existente (ya construida al momento de la firma del Acuerdo). Por otra parte, la afectación de infraestructura existente (y sus ampliaciones) puede ser total o parcial, en términos de capacidad de la infraestructura afectada.

La construcción de un marco regulatorio e institucional sustentable que dé certidumbre a los inversores sin la existencia de una autoridad supranacional ni reglas unificadas en todos los países

La interconexión de la infraestructura de países con un desarrollo avanzado de sus redes internas, incluyendo un conjunto sofisticado de regulaciones naturalmente adaptadas a las condiciones físicas de su abastecimiento, de su demanda y de su interacción con el sistema de generación eléctrica (como es el caso de la Argentina y Brasil) hace muy difícil, sino imposible, pensar en la viabilidad de contar en el corto plazo con reglas unificadas para todos los países.

También resulta muy difícil pensar que, en el estado actual de las instituciones regionales, los países estuvieran dispuestos a aceptar una autoridad supranacional para la infraestructura común.

Para no recorrer el largo camino (y tal vez sin esperanza) de intentar armonizar las regulaciones largamente establecidas y adaptadas a la realidad de cada país, en el caso de la RGS se propone que en cada Estado Parte haya dos sistemas regulatorios: uno para las instalaciones afectadas a la RGS y otro para el resto de la infraestructura.

Aún más, aunque se buscara la convergencia futura, el sistema regulatorio de la RGS podría no ser inicialmente el mismo en todos los Estados Parte. Se estaría dando un gran paso hacia la integración si solamente se definieran las cuestiones fundamentales que contemplen las garantías necesarias para atraer inversores y se evitaran eventuales incompatibilidades regulatorias.

Por otra parte, para asegurar la eficiencia y el funciona-

miento coordinado de la infraestructura común, el proyecto de Acuerdo prevé la creación de un Órgano de Administración, que tendría a su cargo el seguimiento y el apoyo técnico-administrativo de la ejecución de los compromisos asumidos en el Acuerdo.

De esta manera, se evita la seguramente resistida creación de una autoridad supranacional. Por el contrario, el Órgano de Administración propuesto emite informes y recomendaciones, pero la autoridad de aplicación de la RGS sigue siendo la Autoridad Nacional Competente en cada Estado Parte.

La elaboración de un marco regulatorio que armonice la natural diferencia de intereses entre países productores, países de tránsito y países consumidores

En teoría, los dos límites extremos de integración energética son:

- Un escenario de integración total, regido absolutamente por los criterios de no discriminación entre países, proporcionalidad de las restricciones y protección del usuario residencial.
 - Un escenario de interconexión simple o de exportación interrumpible de excedentes, regido exclusivamente por el principio de prioridad del abastecimiento interno.
- Para el estado actual del pensamiento de las sociedades

latinoamericanas, la integración posible y sustentable se inscribe en una realidad intermedia, que implica el tránsito paulatino desde un estado de exportación de excedentes hacia uno de mayor integración. De las realidades que fácilmente se perciben en los distintos países, hoy no parece posible efectivizar una integración energética total en forma inmediata.

Para algunos países la experiencia reciente indicaría que lo que es posible alcanzar hoy, como criterio rector de la integración, es la aplicación del principio de no discriminación y proporcionalidad en caso de problemas de infraestructura (diferenciándolos de los problemas de producción) y la protección de los usuarios residenciales de cada país en todos los casos⁴.

Si bien los límites precedentes son arbitrarios, reflejarían la percepción de la opinión pública de que es razonable compartir con países vecinos las consecuencias de un problema en un gasoducto pero no la escasez de un recurso no renovable, cuya exportación sería inmediatamente cuestionada. La misma opinión pública suele tener consideración a la protección de la vida y la seguridad de los habitantes de otros países implícita en la prioridad al abastecimiento residencial, lo cual avalaría la protección del sector residencial, cualquiera sea su ubicación geográfica.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que a los inversores no les preocupa tanto el riesgo (que forma parte permanente de sus análisis y de la misma naturaleza del

inversor), sino la incertidumbre o la imprevisión. Es decir que para las decisiones de un inversor no es tan crítico el riesgo de que un país, debido al agotamiento de sus reservas, restrinja sus exportaciones (de hecho ese riesgo existe aun dentro de un mismo país), sino que no existan mecanismos de anticipación y reglas claras en cuanto a qué es lo que va a ocurrir si se diera esa circunstancia.

A los efectos de contemplar el principio de prioridad del abastecimiento interno y al mismo tiempo eliminar incertidumbres, en la RGS se llegó a un consenso sobre los siguientes conceptos:

- Los Estados, en ejercicio de su soberanía, fijarán libremente dentro de los principios establecidos en el Acuerdo todas las condiciones relacionadas con los permisos de exportación y su forma de ejecución, incluyendo la forma de proceder ante situaciones de insuficiencia en el abastecimiento interno.
- Estas condiciones deberán ser explícitas, públicas y constar en los permisos de exportación.
- Una vez otorgados, los permisos no se modificarán, salvo por las razones expresamente establecidas en los mismos.
- Las responsabilidades y compensaciones por el incumplimiento de los compromisos asumidos en las transacciones internacionales de gas se registrarán por lo previsto en los contratos que las instrumentan.
- Los Estados sólo serán responsables por el incumplimiento de las obligaciones previstas en el Acuerdo y las eventuales diferencias se resolverán mediante el mecanismo de solución de controversias establecido en el mismo Acuerdo.

Aunque la aplicación de estos conceptos tendería a eliminar la incertidumbre en el desarrollo de las transacciones internacionales de gas natural, todavía faltaban los mecanismos de anticipación que contemplaran los requerimientos de seguridad del suministro de los países importadores. Estos mecanismos deberían, por ejemplo, haber sido capaces de prever con una anticipación razonable la crisis de producción de gas del año 2004 en la Argentina, brindando la oportunidad a los países dependientes de dicho suministro de tomar a tiempo las medidas de mitigación necesarias.

Para ello, en la RGS se crea un mecanismo de Alerta Temprana bajo responsabilidad del Órgano de Administración, que está encargado de preparar y actualizar en forma periódica (al menos una vez al año) un informe con los escenarios de mediano plazo, incluyendo las proyecciones sobre reservas, producción y demandas, a fin de anticipar situaciones como la declinación de yacimientos, el crecimiento o disminución de las demandas, las necesidades de inversión en infraestructura y otras variables que pudieren tener incidencia en la seguridad del suministro.

Cuando el Órgano de Administración considere que existe algún riesgo de que el suministro pueda verse afectado, declarará la Alerta Temprana, la notificará a todos los Estados Parte y recomendará acciones a seguir.

Conclusiones

Hemos visto que la existencia de los recursos, la decisión política de la integración regional y aun la materialización

de interconexiones entre los países no son suficientes para asegurar la integración energética.

Es necesario remover tres grandes obstáculos: (i) la supeditación del acuerdo de integración energética a la resolución de conflictos limítrofes u otras diferencias políticas circunstanciales, (ii) la intención de establecer un conjunto de reglas único para todos los países, y (iii) las dificultades en contemplar satisfactoriamente los principios antagónicos de prioridad del abastecimiento interno y de seguridad del suministro, que suelen enfrentar a países productores y consumidores de gas natural.

Entre junio y noviembre de 2005 representantes de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay demostraron durante las reuniones destinadas a crear las bases del marco jurídico-institucional para la implementación de la llamada Red de Gasoductos del Sur (RGS) que esos obstáculos para la integración energética sudamericana no son imposibles de superar, que se puede construir un marco regulatorio e institucional capaz de disipar las incertidumbres, atraer las inversiones e inducir a la superación estratégica de las diferencias entre los países y que, tal vez, la larga espera de ciento ochenta años esté llegando a su fin.⁵ ■

- 1 En diciembre de 2005, los países de América Central junto con México, Colombia y República Dominicana suscribieron en la Cumbre de Cancún el Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM), que incluye siete grandes proyectos: la construcción de una refinería, una planta de generación de electricidad, una red de estaciones de servicio PEMEX, la integración eléctrica México-Centroamérica-Colombia, la gasificación de la región, el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética.
- 2 José Rivera Banuet, *Una visión sobre la integración energética regional*, Presentación en el Foro de OLADE sobre Integración Energética Regional, México, 7 de septiembre de 2006.
- 3 Las transacciones internacionales de gas natural comprenden las operaciones de compra y venta de gas y de servicios que se realicen utilizando la infraestructura afectada. Se incluyen las exportaciones e importaciones, así como los servicios de transporte y otros que se requieran para vincular a los agentes de oferta y demanda de los Estados parte, tales como: almacenamiento, parking, balanceo o reverse parking, peaking, reventa de capacidad, operaciones de sustitución.
- 4 La protección en todos los casos del usuario residencial se debe no sólo a un problema de seguridad, sino también a que, operativamente, una vez cortado el suministro residencial, se requieren meses de inspecciones para reestablecer el servicio.
- 5 Luego de confirmarse la factibilidad técnico-económica de la RGS durante estudios realizados en el año 2006, los países integrantes del Acuerdo han reanudado las conversaciones sobre el Marco Regulatorio e Institucional, a los efectos de resolver aspectos que exceden el área energética como las cuestiones tributarias y los mecanismos de protección de inversiones y solución de controversias.