



Ingeniería 2014

Latinoamérica y Caribe
Congreso - Exposición

4 al 6 de noviembre de 2014

Centro Costa Salguero - Buenos Aires - Argentina

LA REGULACIÓN DEL TRÁNSITO COMO CONDICIÓN PARA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA MULTILATERAL APLICACIÓN AL MERCOSUR AMPLIADO

GRISELDA LAMBERTINI

BUENOS AIRES, 6 DE NOVIEMBRE DE 2014

LA REGULACIÓN DEL TRÁNSITO COMO CONDICIÓN PARA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA MULTILATERAL APLICACIÓN AL MERCOSUR AMPLIADO

- 1. OBJETIVO DEL TRABAJO**
- 2. SITUACIÓN ACTUAL**
- 3. POSICIONES DE LOS PAÍSES**
- 4. ANTECEDENTES INTERNACIONALES**
- 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

1. OBJETIVO DEL TRABAJO

Identificar 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**

Un espacio geopolítico determinado...

**MERCOSUR
AMPLIADO**

**Argentina
Brasil
Paraguay
Uruguay
Venezuela
Bolivia
Chile**



Un objetivo... pasar de un esquema de **integración energética bilateral** a un proceso de **integración energética multilateral**

Definición de **INTEGRACIÓN ENERGÉTICA**:

“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”
(ALADI 2006)

LAS INTERCONEXIONES NO NECESARIAMENTE CONDUCEN A LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA

Un objetivo... pasar de un esquema de **integración energética bilateral** a un proceso de **integración energética multilateral**

- ✓ El proceso de integración energética en la región ha sido abordado históricamente con un enfoque **BILATERAL**
- ✓ Un esquema **MULTILATERAL** permitiría la diversificación de oferta y demanda, mayor seguridad de abastecimiento y equidad en el aprovechamiento de los recursos

Un medio... acordar la **regulación del tránsito de energía**

✓ **TRÁNSITO DE ENERGÍA:** transporte a través del territorio de un país (país en tránsito) de un bien energético que circula por redes, originario o proveniente del territorio de otro país (país exportador) y con destino al territorio de un tercer país (país importador)

Se distingue del **TRÁNSITO DE MERCADERÍAS:**

- *energía que circula por redes: dificultad para identificar*
- *la energía es un recurso estratégico y decisivo para la seguridad*

2. SITUACION ACTUAL

- Hasta el presente solo se ejecutaron **proyectos bilaterales**
- La energía es un **recurso estratégico**: dificultad para ceder soberanía
- La **seguridad de abastecimiento** requiere acuerdos que superan la dimensión técnica y económica
- Orientación hacia un esquema **multilateral** y con participación de los **Estados**
- La multilateralidad requiere un **acuerdo sobre el tránsito de energía**. Si no, la integración queda limitada a la vinculación con países limítrofes

3. POSICIONES DE LOS PAÍSES

- Un acuerdo sobre tránsito debe contemplar los **intereses de todos los países** de la subregión, especialmente los del país en tránsito
- Los intereses dependen de la **posición geográfica** y de la **posesión de recursos e infraestructura propios**

3. POSICIONES DE LOS PAÍSES

PAÍSES ALTAMENTE INTERESADOS

- Paraguay
- Uruguay
- Chile

PAÍSES RELATIVAMENTE INTERESADOS

- Bolivia
- Brasil
- Venezuela

PAÍSES NO INTERESADOS

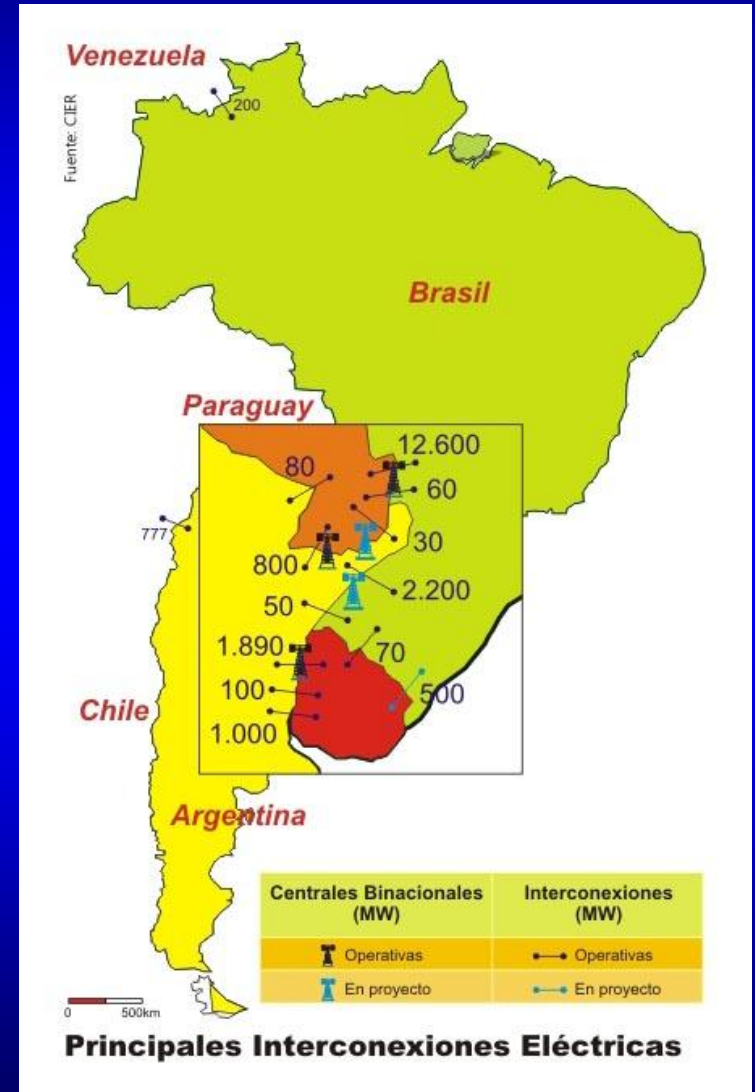
- Argentina

PAÍSES ALTAMENTE INTERESADOS: PARAGUAY - URUGUAY - CHILE

PARAGUAY

❑ Interés en exportar sus excedentes de energía hidroeléctrica a través de redes argentinas, desde Yacyretá hasta Salto Grande (Uruguay) y por línea NOA-NEA (Chile)

❑ Proyecto URUPABOL permitiría introducción GN en Paraguay. Sería conveniente a través de un ramal del GNEA de Argentina



PAÍSES ALTAMENTE INTERESADOS: PARAGUAY - URUGUAY - CHILE

URUGUAY

❑ Desde 2004 Uruguay realiza importaciones EE de Brasil a través de infraestructura argentina (interconexión Garabí) para evitar racionamiento. Alto costo financiero porque Aduana argentina no permite asimilación a mercadería en tránsito (retención y devolución del IVA).

❑ Posible importación EE de Paraguay

❑ Posible importación GN de Bolivia (URUPABOL) y optimización del despacho con GNL regasificado y exportado a terceros países



PAÍSES ALTAMENTE INTERESADOS: PARAGUAY - URUGUAY - CHILE

CHILE

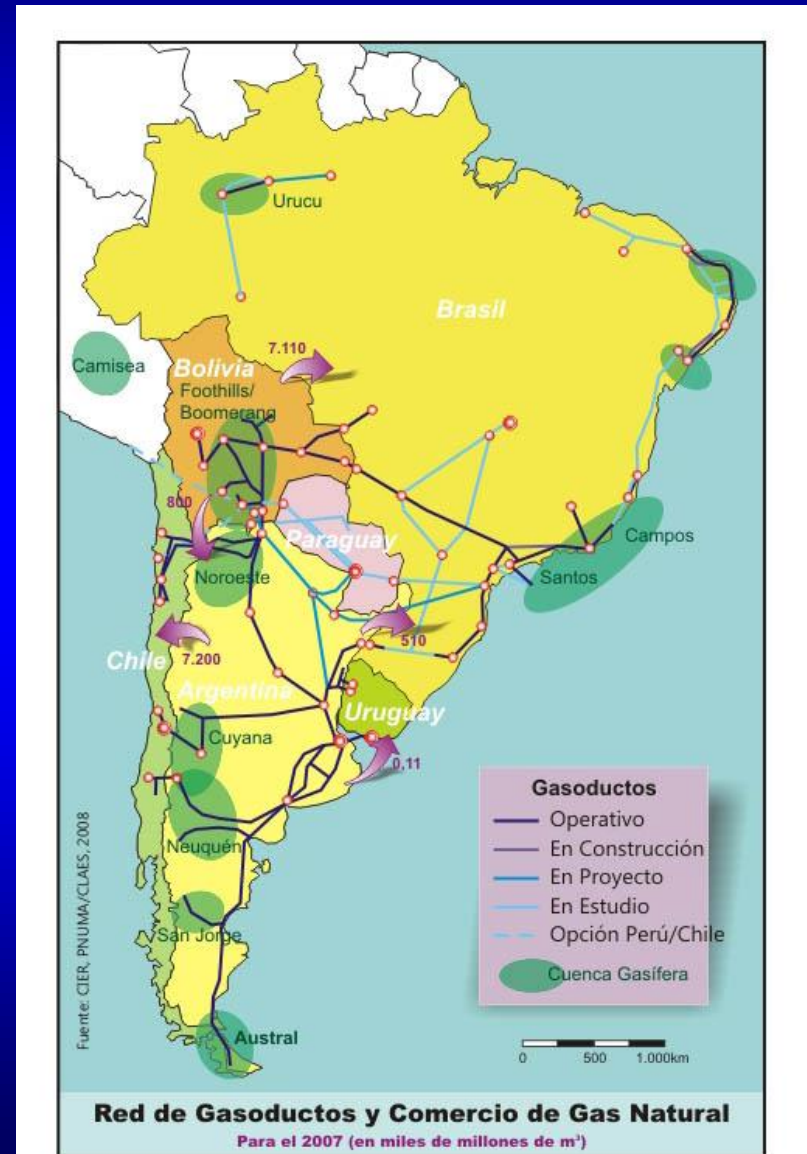
- ❑ Importación de GN de Bolivia o de GNL de Uruguay, ambos transitando por infraestructura argentina (operación de sustitución)
- ❑ Importación de excedentes EE de Paraguay por la red NEA-NOA
- ❑ Intercambio de GN entre Chile y Argentina mediante sustitución de GNL recibido en Quintero por GN argentino puesto en sur de Chile
- ❑ Proyecto: central hidroeléctrica en Sur de Chile y transporte EE a través de líneas EAT argentinas, volviendo a Chile en la región central



PAÍSES RELATIVAMENTE INTERESADOS: BOLIVIA - BRASIL - VENEZUELA

BOLIVIA

- ❑ Exportaciones directas de GN a Brasil y Argentina con quienes ya tiene interconexión
- ❑ Podría exportar excedentes de GN a Paraguay y Uruguay a través del GNEA (URUPABOL) y a Chile



PAÍSES RELATIVAMENTE INTERESADOS: BOLIVIA - BRASIL - VENEZUELA

BRASIL

- ❑ Sistema de integración radial: fronteras con Uruguay, Paraguay, Argentina, Bolivia, Venezuela y países andinos. No requiere, en principio, pasar por terceros países.
- ❑ Por su peso relativo en la región tiene más interés en negociar bilateralmente.
- ❑ Posibles intercambios de GN y EE con Argentina

VENEZUELA

- ❑ Posible exportación de GNL a Brasil, Argentina, Uruguay y Chile
- ❑ Exige que se aplique solo para productos “originarios” y no a energéticos extra-regionales.



PAÍSES NO INTERESADOS: ARGENTINA

ARGENTINA

- ubicación geográfica central
- posee la infraestructura mallada que se requiere para interconectar la subregión
- objeción Aduana: no admite energía en tránsito; hay importación y exportación y aplican impuestos
- las líneas eléctricas ya estarían saturadas
- habría perjuicio sin compensación cuando se le saca un suministro para comercializarlo directamente a un tercer país (Acaray)



4. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

➤ UNIÓN EUROPEA

➤ TRATADO SOBRE LA CARTA DE LA ENERGÍA (art. 7)

- materias y productos energéticos
- mayor énfasis en principio de soberanía y en la posibilidad de construcción de nuevas rutas (inversiones)
- GATT Plus – *lex specialis*

Los intercambios mantienen fuertes condicionamientos bilaterales. Conflicto Rusia – Ucrania. Rusia no ratificó el ECT y 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.

➤ MERCADO ELÉCTRICO DE AMÉRICA CENTRAL

Tratado Marco de 1996 garantiza a los agentes de los 6 países: el derecho a comprar y vender energía eléctrica libremente; el libre acceso a las redes de transmisión regionales y nacionales; la exoneración de tributos al tránsito, importación y exportación de energía eléctrica.

Los volúmenes comercializados NO son significativos. Las dimensiones de la Línea SIEPAC hacen posible el acceso irrestricto de todos los agentes a la red. Transacciones bilaterales.



➤ MERCOSUR

- Hay acuerdos sobre tránsito de mercaderías y referencias al principio de no discriminación aplicado al comercio de energía, incluyendo el acceso abierto a las interconexiones internacionales.
- Solo a nivel de principios. No hay hasta el presente una regulación específica sobre las condiciones del tránsito internacional de la energía. La discusión se inició en 2011 en SGT 9 del MERCOSUR

➤ UNASUR

- **Proyecto TES Cap. IV** “Principios para garantizar los intercambios” define **libre tránsito** como: *“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”*

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- **CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS**
- **INTERESES DEL PAÍS EN TRÁNSITO**
- **CONDICIONES DE CONTEXTO**

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

Fueron planteadas y debatidas formalmente en los foros multilaterales

- ✓ Determinación del alcance de la garantía: definición de las transacciones a las cuales aplica
- ✓ Levantamiento de las objeciones de la Aduana Argentina
- ✓ Subordinación del tránsito a la existencia de capacidad disponible
- ✓ Pago de peaje por utilización del sistema y de los sobrecostos
- ✓ Régimen de inversiones para expandir la capacidad
- ✓ Compatibilización del tránsito de energía con la prioridad de abastecimiento interno del país en tránsito
- ✓ Regulación de las excepciones a aplicar en caso de emergencias
- ✓ Definición del mecanismo de solución de controversias

INTERESES DEL PAÍS EN TRÁNSITO

NO es suficiente para el país en tránsito la condición regulatoria de que haya capacidad disponible en su infraestructura

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

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. La opinión pública no distingue entre problemas en la fuente de abastecimiento o en la infraestructura.

INTERESES DEL PAÍS EN TRÁNSITO

RECOMENDACIÓN: que el acuerdo multilateral deje espacio para acuerdos bilaterales en los que 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.

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.

Finalmente, existen **CONDICIONES DE CONTEXTO** que exceden este estudio y que deberían ser superadas para avanzar hacia una integración energética multilateral, tales como el **comportamiento cíclico** de las economías latinoamericanas y las **asimetrías** de las políticas de precios de la energía en cada país.



Ingeniería 2014

Latinoamérica y Caribe
Congreso - Exposición

4 al 6 de noviembre de 2014

Centro Costa Salguero - Buenos Aires - Argentina

MUCHAS GRACIAS

GRISELDA LAMBERTINI

BUENOS AIRES, 6 DE NOVIEMBRE DE 2014

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LA GARANTÍA DE TRÁNSITO: DEFINICIÓN DE LAS TRANSACCIONES A LAS CUALES APLICA

Se recomienda la siguiente definición: “*Tránsito: es el transporte a través del territorio de un Estado Parte de un **producto energético que circule por redes, 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*”.

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

LEVANTAMIENTO DE LAS OBJECIONES DE LA ADUANA ARGENTINA

La objeción es de tipo conceptual y podría resolverse mediante una decisión política que ordene 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 volúmenes que operan como individualización.

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.

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

SUBORDINACIÓN DEL TRÁNSITO DE ENERGÍA A LA EXISTENCIA DE CAPACIDAD DISPONIBLE

El acceso a una red de transporte de gas o de electricidad sólo puede garantizarse cuando hay capacidad disponible en el sistema (acceso abierto).

En una primera etapa y sobre líneas existentes, el tránsito sólo debería asegurarse bajo contratos interrumpibles con acceso a la capacidad de transporte disponible. Los países o agentes que requieren el tránsito deberían participar de las inversiones necesarias para la ampliación de infraestructura. En la medida en que se produzcan tales inversiones, deberían otorgarse reservas de capacidad firme a favor de quienes realizaron la inversión.

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

PAGO DEL PEAJE POR LA UTILIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y DE LOS SOBRECOSTOS QUE EL TRÁNSITO GENERE AL SISTEMA DEL PAÍS EN TRÁNSITO

En cuanto al pago de compensaciones, cabe adoptar la propuesta del proyecto de UNASUR que, en referencia al principio de no discriminación en materia de precios, aclara 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”*.

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

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 alcanza, existe la posibilidad de que los países interesados en el tránsito realicen las inversiones necesarias para expandir los corredores a utilizar.

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.

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

REGULACIÓN DE LAS EXCEPCIONES A APLICAR EN CASO DE EMERGENCIAS

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.

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

EL TRÁNSITO DE ENERGÍA DEBE SER COMPATIBLE CON EL ABASTECIMIENTO DE LA DEMANDA INTERNA DEL PAÍS DE TRÁNSITO

Si la demanda interna del país en tránsito se encuentra insatisfecha (i) antes del comienzo de la operación en tránsito, podría otorgarse una primera opción de compra del energético, 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. Si (ii) la insuficiencia es sobreviniente a la operación de tránsito, se aplicaría inicialmente el procedimiento previsto para el caso de emergencias (hipótesis para la cual los países de la UNASUR ya están debatiendo alternativas). Y (iii) 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.

RECOMENDACIONES

CUESTIONES PROPIAMENTE REGULATORIAS

DEFINICIÓN DE UN MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

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.

LISTADO DE PROYECTOS

- ✓ **Exportación de gas natural de Bolivia a Uruguay y Paraguay (proyectos URUPABOL y GNEA)**
 - comercialización de excedentes de GN de Bolivia para mejorar su grado de desarrollo relativo
 - introducción del gas natural en Paraguay
 - gasificación de las provincias del Nordeste argentino
 - mayor seguridad de suministro de GN para Uruguay y optimización de despachos con planta de regasificación de GNL en Montevideo

- ✓ **Exportación de electricidad de Paraguay a Uruguay y Chile a través de Argentina**
 - comercialización de excedentes de electricidad de Paraguay para mejorar su grado de desarrollo
 - mayor seguridad de suministro eléctrico para Uruguay y Chile

LISTADO DE PROYECTOS (cont.)

- ✓ **Exportación de GNL de Montevideo a Chile mediante sustitución de GN argentino**
 - disminución del costo de las instalaciones de regasificación para Uruguay
 - mayor seguridad de suministro de GN para Chile
 - intercambio de GN entre Brasil y Argentina mediante sustitución de GNL por GN argentino
 - Brasil podrá importar GNL para su planta térmica en Uruguayana
 - Argentina podría dar uso al gasoducto de exportación P.Libres-Uruguayana

- ✓ **Intercambio de GN entre Chile y Argentina mediante sustitución de GNL recibido en Quinteros por GN argentino puesto en sur de Chile**
 - evita a Chile tener que construir un gasoducto hacia el Sur
 - mayor seguridad de suministro de GN en Chile y en Argentina

LISTADO DE PROYECTOS (cont.)

✓ Intercambio de EE de Chile por GN de Argentina

- disminución del costo de las instalaciones de regasificación para Uruguay
- mayor seguridad de suministro de GN para Chile
- intercambio de GN entre Brasil y Argentina mediante sustitución de GNL por GN argentino
- Brasil podrá importar GNL para su planta térmica en Uruguayana
- Argentina podría dar uso al gasoducto de exportación P.Libres-Uruguayana

✓ Coordinación subregional de despachos físicos y económicos conjuntos de GN y EE optimizando el abastecimiento y la renta de ambos energéticos

- si se combinan los grandes reservorios de los embalses de Brasil con la demanda de GN 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 GN y del potencial hidro para abastecer los mayores centros de demanda, se alcanzará una optimización de recursos

LISTADO DE PROYECTOS (cont.)

- ✓ **Exportación de GNL de Venezuela con destino a Brasil, Argentina, Uruguay y Chile**
 - desarrollo del potencial gasífero de Venezuela para reemplazar GNL extra-regional
 - mayor seguridad de suministro de gas en Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile

Algunas de las operaciones de sustitución se realizaron en forma puntual, pero el objetivo es concretar un marco regulatorio permanente de los intercambios.

ANTECEDENTES SOBRE REGULACIÓN DEL TRÁNSITO DE ENERGÍA

➤ MERCOSUR

- **2005 / 2008 Proyecto de Acuerdo para la Implementación de la Red de Gasoductos del Sur:** *“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”*
- **Feb 2011 – Declaración de Posadas Argentina - Paraguay:** compromiso de permitir *“el **libre tránsito** de la energía eléctrica 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”*.
- **Jun 2011 – Decisión CMC 19 sobre tránsito de mercaderías en general:** *“Las mercaderías, así como los medios de transporte terrestre y fluvial de los Estados Partes, 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.*

ANTECEDENTES SOBRE REGULACIÓN DEL TRÁNSITO DE ENERGÍA

➤ MERCOSUR (cont.)

- **Jun 2011 - Proyecto de Decisión del Consejo del Mercado Común** aprobada en reunión SGT 9 (sin Argentina): “*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*”. A ser reglamentado por el Grupo Mercado Común
- **Ene 2013 - Adenda al Memorando de Entendimiento entre Argentina y Brasil** “*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*”.

