

AVANCES DE LA INTEGRACIÓN ENERGETICA EN EL CES

Boletín informativo 02



Coalición Regional

Por la transparencia y la participación

AVANCES DE LA INTEGRACIÓN ENERGETICA EN EL CES

Boletín informativo 02

Elaborado por:

Angélica Beltrán

Investigadora Ambiente y Sociedad

Diseño y Diagramación

Comunicaciones Ambiente y Sociedad

La Coalición Regional por la Transparencia y la Participación¹ está conformada por cinco organizaciones² de la Sociedad Civil cuyos ejes de trabajo son la promoción de la transparencia y la participación ciudadana, tanto a nivel de gobiernos locales y nacionales como en los diversos procesos de integración regional y en organismos financieros multilaterales, en pro de la consolidación de un desarrollo sostenible y una gobernanza regional.

Desde hace tres años, quienes integramos la Coalición hemos realizado un trabajo de incidencia ante la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, COSIPLAN, para impulsar el desarrollo de políticas de transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y salvaguardas socio ambientales que se incorporen a sus procedimientos y que permitan el seguimiento al ciclo de los proyectos, con el fin de minimizar los impactos sociales y ambientales que de ellos se deriven y que, en último término, posibiliten una mayor democratización de las instancias de toma de decisiones ampliando las bases de una ciudadanía conciente y activa a nivel regional.

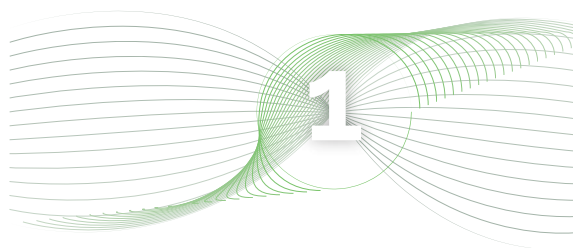
En desarrollo de ese objetivo presentamos nuestros boletines informativos sobre las acciones del Consejo Energético Suramericano, CES, buscando en primer lugar aumentar el conocimiento de la sociedad civil sobre este organismo y sobre su importancia en el desarrollo de la infraestructura energética regional y, en segundo lugar, abrir el diálogo en torno a la importancia de la visión de desarrollo energético planteada por los gobiernos y las instituciones financieras internacionales para nuestros países.

Este segundo boletín ahondará en el tema de la Integración Energética Suramericana como uno de los ejes principales dentro de la integración regional y expondrá cómo el funcionamiento interno del CES ha avanzado hacia la misma.

¹ <http://coaliccionregional.net/>

² La Coalición Regional está conformada por las siguientes organizaciones: Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), de Colombia; Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDES), de Ecuador; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), de Bolivia, Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), de Perú, y el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), de Brasil.

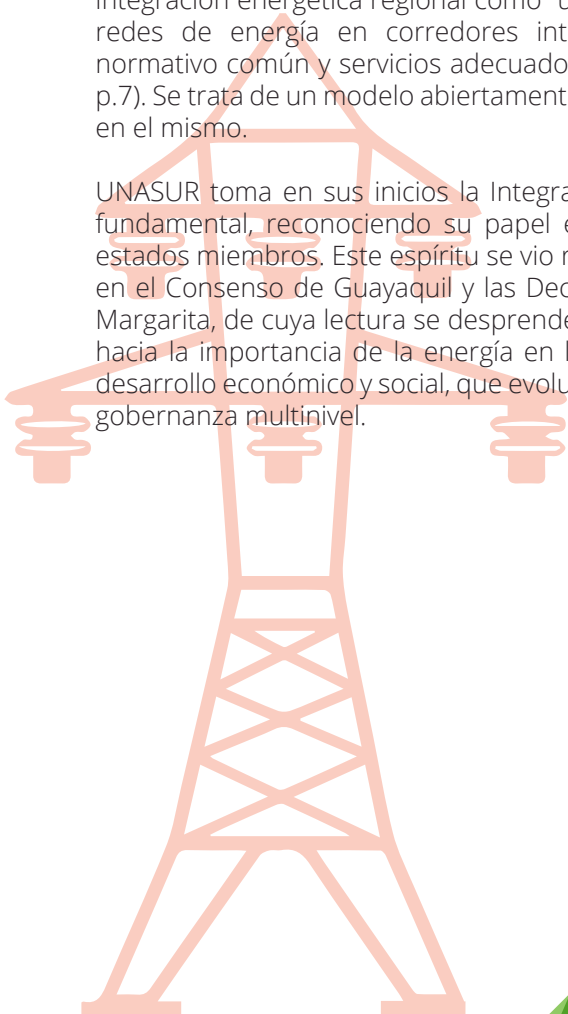
INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SURAMERICANA



Los procesos de integración regional han propuesto o seguido tendencias que pueden obedecer a distintos modelos y objetivos, y cuentan con ejemplos variados en el planeta. Latinoamérica ha impulsado diversas iniciativas en este sentido, acerca de las cuales se presentan de manera sucinta dos posiciones distintas.

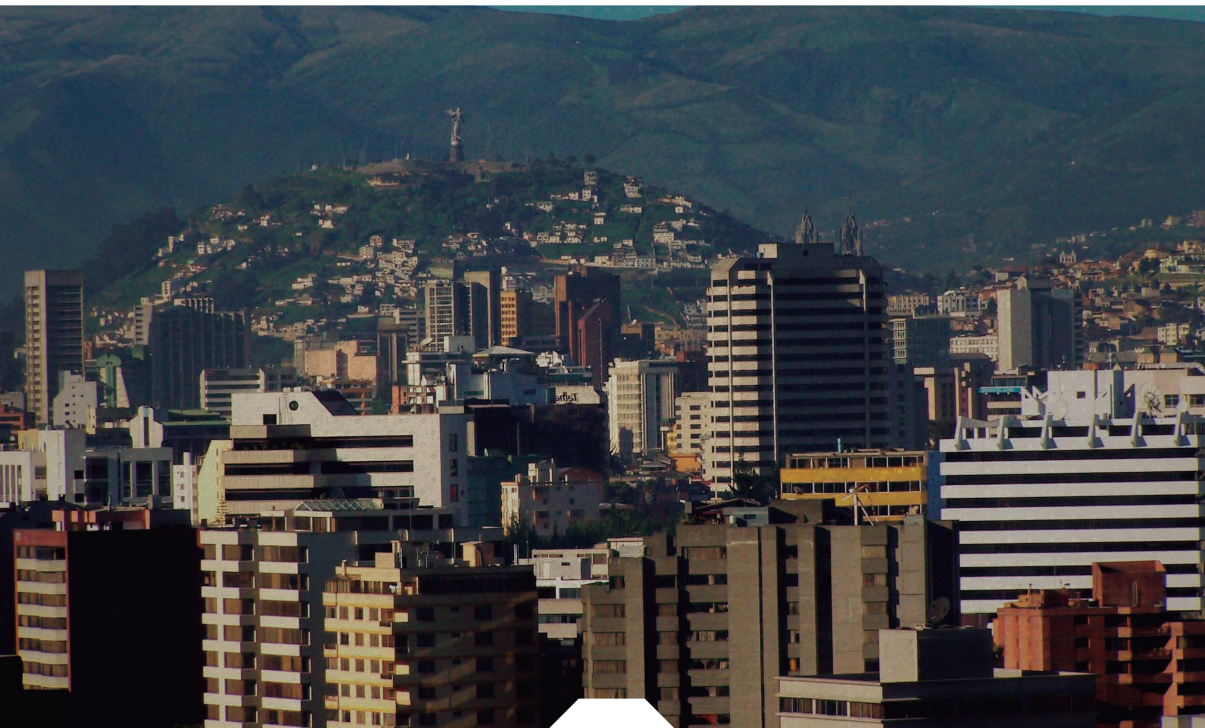
Para CEPAL (2014), “La integración regional es un proceso multidimensional, que abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales” (p.9). Igualmente, este organismo describe la integración energética regional como “un proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente” (CEPAL, 2010, p.7). Se trata de un modelo abiertamente diseñado hacia el mercado y el rol energético en el mismo.

UNASUR toma en sus inicios la Integración Energética Suramericana como objetivo fundamental, reconociendo su papel estratégico para el desarrollo integral de los estados miembros. Este espíritu se vio reflejado en los principios rectores, contenidos en el Consenso de Guayaquil y las Declaraciones de Cusco, Caracas, Cochabamba y Margarita, de cuya lectura se desprende que se ha adoptado una posición dirigida no hacia la importancia de la energía en la balanza del mercado sino como motor del desarrollo económico y social, que evolucione hacia una matriz energética regional con gobernanza multinivel.



PRINCIPIOS RECTORES DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SURAMERICANA

- Cooperación y Complementación;
- Solidaridad entre los pueblos;
- Respeto a la Soberanía y a la Autodeterminación de los pueblos;
- Derecho soberano a establecer criterios que aseguren el desarrollo sustentable en la utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, así como a administrar la tasa de explotación de estos recursos;
- Integración regional en busca de la complementariedad de los países en el uso equilibrado de los recursos para el desarrollo de sus pueblos;
- Respeto a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos; integración energética como una herramienta importante para promover el desarrollo social y económico, y la erradicación de la pobreza;
- Universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano;
- Uso sostenible y eficiente de los recursos y el potencial energético de la región;
- Articulación de las complementariedades energéticas para disminuir las asimetrías existentes en la región;
- Reconocimiento de los estados, la sociedad y las empresas del sector como actores principales del proceso de integración. (UNASUR, 2009)



A partir de esta visión, y siendo el objetivo principal del CES impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración suramericana, este Concejo recibe el mandato, por parte de los Presidentes, las Jefas y los Jefes de Estado de la UNASUR, expresado en la Declaración de Margarita del 17 de abril de 2007, de elaborar la **Estrategia Energética Suramericana, el Plan de Acción para la Integración Energética Regional y el Tratado Energético Suramericano** como lineamientos base para la Integración Energética Suramericana.

Sin embargo, el proceso para su construcción, desarrollo e implementación ha sido lento y tortuoso. Para entender esta evolución es necesario conocer el funcionamiento interno del CES y los diversos inconvenientes, retos y oportunidades que ha enfrentado durante los años transcurridos desde su constitución.



FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONSEJO ENERGÉTICO SURAMERICANO - CES

2

El CES, integrado por los ministros de energía de cada país, creó el Grupo de Expertos de Energía, GEE, con representantes de cada uno de los 12 estados pertenecientes a UNASUR, para asesorar al Consejo, así como para preparar las agendas y las propuestas de lineamientos para las reuniones del mismo. (UNASUR, 2009)

El Consejo cuenta con una presidencia oficial que, desde su inicio hasta el momento, ha sido asumida por el Ministro de Energía de Venezuela, y con una vicepresidencia interina propuesta como permanente. El CES tiene su sede oficial en Venezuela, siguiendo la costumbre de UNASUR de mantener la sede en el país que detenta la presidencia del organismo. El no prever una rotación en la presidencia, ni en la sede, puede resultar en detrimento de la inclusión y del dinamismo de los procesos y las discusiones que se realicen.

Para el desarrollo de las diversas tareas y de sus objetivos, el Consejo estableció grupos de trabajo con asignaciones temáticas precisas, tales como Grupo Balance Energético Suramericano, coordinado por Argentina e integrado además por Brasil y Venezuela; y el Grupo Empresa Grannacional de Energía, coordinado por Venezuela e integrado además por Bolivia, Ecuador y Paraguay. (UNASUR, 2009)

En el año 2012, a partir de la III reunión del CES, se crean otros tres grupos técnicos para el asesoramiento específico en temas legales y de planificación. El primero, denominado Grupo Especializado Ad Hoc en Materia Jurídico Política, GJP, queda encargado de diseñar “las propuestas que permitan darle contenido normativo concreto a la Estructura del Tratado Energético Suramericano”. Para la IV reunión, el Consejo decide fusionar este grupo con el Grupo de Expertos en Energía, con el fin de agilizar los procesos.

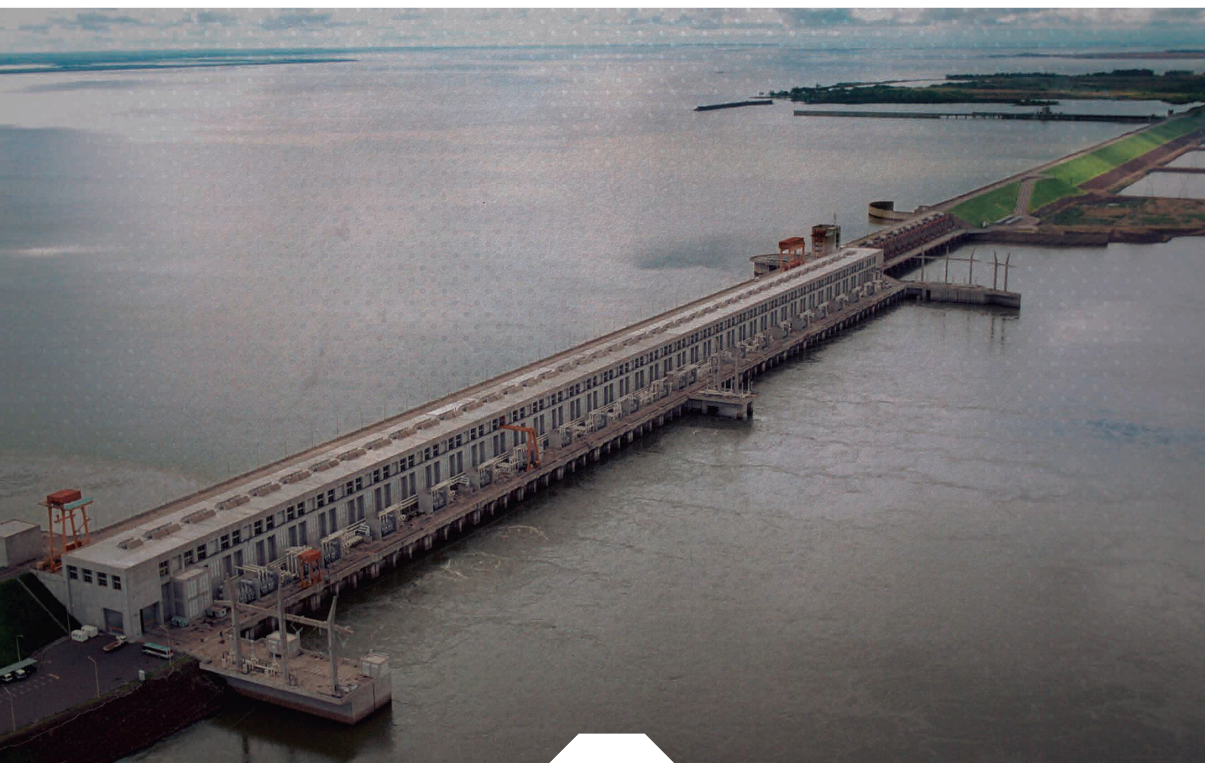
El segundo, llamado Grupo de Trabajo de Planificación Energética, GTPE, tenía “como primera tarea la identificación de proyectos estructurantes energéticos”. Finalmente, se creó un grupo de trabajo encargado de analizar la viabilidad para la creación de un Instituto de Investigaciones Energéticas de UNASUR, IIEU. (UNASUR, 2012)

Estos grupos se reúnen varias veces al año, de manera presencial o virtual, preparando

los documentos y los lineamientos que se someterán a la aprobación del CES. Sin embargo, al hacer el seguimiento a las Actas de las reuniones, se observa que ha habido una disminución en el número de delegados participantes, respecto a los 12 países que hacen parte del mismo, o la falta de continuidad respecto a los representantes; incluso, en algunos casos, los resultados se han visto frenados por falta de quórum, o por ausencia de datos y/o información relevante para cada país, entre otros aspectos.

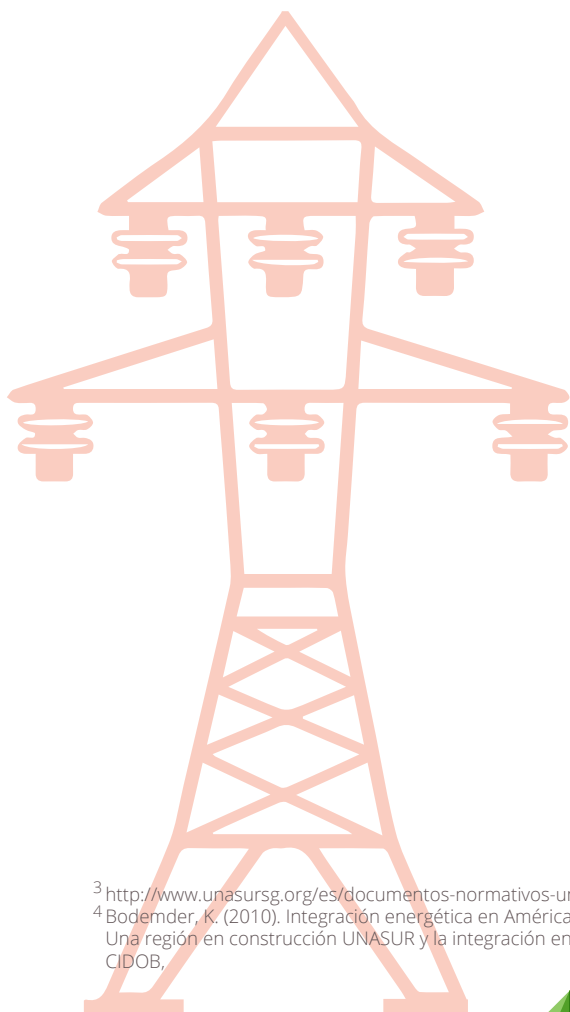
Ahora bien, entendiendo que el funcionamiento del CES depende de los avances que cada grupo temático logre y que, tal como se mencionó previamente, no todos los países hacen presencia activa o proporcionan la información necesaria para el avance de los mismos, y que, además, los resultados de los grupos deberán ser presentados y aprobados, con base en un quorum establecido, por la reunión de los Ministros (CES), no es de extrañar la poca velocidad de los progresos del mismo.

Cualquier decisión adoptada por el CES debe ser presentada y aprobada por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR, y pasar previamente por los dos entes citados. Acá se evidencia el obstáculo que representa una excesiva burocracia frente a procesos que requieren de una delicada discusión pero, al mismo tiempo, de una toma de decisiones pronta y efectiva que responda a los requerimientos de los países miembros.



Un ejemplo del engorroso proceso es la elaboración y la aprobación, esta última aún no alcanzada, de la Propuesta de Estatutos del CES, que permitirá dar respuesta apropiada y rápida a asuntos como la designación oficial de representantes o la fijación del quórum, entre otros. Vale la pena mencionar que los otros consejos existentes en UNASUR cuentan con estatutos registrados bajo cuyas normas funcionan³.

A lo anterior se suman aspectos políticos y metodológicos propios de este tipo de procesos. Al hablar de integración energética, factores como el fuerte nacionalismo energético existente, el bajo nivel de confianza entre los países⁴, las diferencias en las metodologías de medición y seguimiento de las matrices energéticas nacionales, o la tendencia hacia búsqueda de soluciones individuales o con asociaciones fuera de la región, hacen que cualquier tipo de negociación sea lento y difícil.



³ <http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>

⁴ Bodemder, K. (2010). Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación? En M, Cienfuegos, Una región en construcción UNASUR y la integración en América del Sur. (pp. 179 -206). Barcelona, España: Fundación CIDOB.

AVANCES DEL CES HACIA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SURAMERICANA



3

En este momento, el CES ha logrado avances en términos de los tres productos base para la integración energética. Con respecto a algunos de ellos ha dispone de insumos puntuales que permiten avanzar en la consolidación de la Integración Energética Suramericana. A continuación, se hará una revisión de los documentos que aportan tales insumos.

ESTRATEGIA ENERGÉTICA SURAMERICANA

Los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, presentados como anteproyecto en 2008 al CES, fueron aprobados por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR, en reunión extraordinaria realizada en el año 2010. La Estrategia Energética Suramericana deberá ser la guía política que dirija a la región hacia el objetivo estratégico de lograr la integración energética del subcontinente.

Estos lineamientos, presentados en nuestro boletín anterior, contienen los 15 puntos de la línea guía mediante la cual se deberá planificar, y soportar jurídica y políticamente, la integración energética regional. Igualmente, determinan la información o los requerimientos básicos para poder iniciar este proceso.

La Estrategia plantea tres metas: la primera es generar seguridad en el abastecimiento energético regional, buscando en todos los casos la complementación solidaria entre países productores y países consumidores, así como la disminución de la pobreza y el desarrollo económico y social. Para esto es necesario determinar una matriz energética regional clara y homogénea que permita diagnosticar el estado de la balanza energética respecto a la producción, la independencia doméstica y la disponibilidad potencial de recursos renovables y no renovables para la generación de energía. Igualmente, destaca la recomendación de priorizar la exportación regional de excedentes buscando seguridad energética, y respetando la decisión y la soberanía de los países para concertar y mantener acuerdos por fuera de la región.

Para hacer posible esta seguridad en el abastecimiento, se mencionan la necesidad de la internalización, dentro de la planificación energética de cada país miembro, de la estrategia de integración; la búsqueda de complementariedad entre las empresas

estatales y los proyectos de los países miembros; el impulso a proyectos y acuerdos regionales o subregionales; la concreción de asociaciones público-privadas; la creación de una empresa Grannacional⁵; finalmente, el apoyo a la construcción y el fortalecimiento de la plataforma institucional de UNASUR como ente coordinador y articulador de políticas energéticas. Todo lo anterior deberá estar sujeto a la voluntad política y el mantenimiento del respeto por la soberanía de cada país frente a su planificación energética.

Una segunda línea plantea la prospección de la matriz energética regional a largo plazo, que incluye la construcción de redes amplias que permitan la generación, el transporte, el almacenamiento y la distribución energética; la diversificación de la matriz con inclusión de energías alternativas y renovables, incluyendo biocombustibles⁶ y el desarrollo de fuentes autóctonas; el intercambio y la transferencia de tecnologías, a partir de casos exitosos en uso, políticas de consumo y cooperación técnica sobre nuevas tecnologías, entre otras alternativas; además, la industrialización en las cadenas energéticas, con base en un pensamiento sistémico, de manera que se permita mejorar la cadena productiva regional generando valor agregado.

La tercera línea está relacionada con la visión y el papel del ambiente y los recursos naturales, abundantes en la región, frente al desarrollo energético regional y la posibilidad de generar crecimiento económico a través de la exportación. El lineamiento incentiva la eficiencia y la eficacia en la producción y el apoyo al desarrollo de una cultura de conservación y consumo racional. En cualquier caso, asegurando la estabilidad y la confiabilidad en el suministro, buscando que haya un balance con la preservación del medio ambiente. Se mencionan medidas como la utilización de equipos más eficientes, la promoción del desarrollo sustentable apoyando los objetivos del Plan de Implementación de Johannesburgo, y el intercambio de experiencias en uso energético eficiente y consumo racional respecto al cambio climático. Complementariamente, llama la atención sobre sus impactos en la región y su desarrollo, alentando una vez más al uso eficiente, la conservación y el acceso a la energía, como estrategias frente a los mismos.

La lectura del documento de lineamientos para la Estrategia Energética Suramericana, a finales de 2016, permite claramente ver el interés de llevar a la región a un balance energético positivo, tomando el potencial de los recursos naturales como fuente de energía, y dirigiendo los excedentes hacia la exportación y el crecimiento económico sin tomar en cuenta el costo social, cultural y ambiental de la generación de dichos excedentes. Un punto que afecta la inclusión de estos temas en el proceso radica en la disparidad de la información pública existente. Esto se evidencia en el Sistema de Información de Proyectos, SIP, del COSIPLAN, que hoy se encuentra desactualizado

⁵ Tomado del documento de Lineamientos "Se entiende por empresa Grannacional: empresas mixtas estatales de la región suramericana, este término se emplea para diferenciarlas de empresas transnacionales."

⁶ Tomado del documento de Lineamientos "Con observación del Estado Plurinacional de Bolivia con respecto a la utilización del término de biocombustibles."

debido al bajo compromiso de los países por publicar de manera completa la información de cada proyecto, haciendo que este tipo de esfuerzos no responda a los objetivos propuestos. (Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, 2016)

Es necesario actualizar esta estrategia con arreglo a la actual realidad económica, social, cultural, política y ambiental. Temas como el fracking, las nuevas reservas petroleras, la caída del precio del petróleo, los cambios políticos y sociales en los países miembros, y los procesos desarrollados por la sociedad civil en la región, entre otros, deben ser tenidos en cuenta e incluidos en las discusiones del CES, y específicamente entre sus lineamientos de estrategia.

Muy especialmente debe analizarse la posición frente a los acontecimientos relacionados con el cambio climático. Puntualmente deben ingresar en la discusión los acuerdos planteados en torno a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como los suscritos en el Acuerdo de París o la Declaración de los bosques de Nueva York, ratificados por varios de los países integrantes de UNASUR.

En este mismo orden de ideas, es necesario analizar el impacto que el desarrollo de proyectos binacionales o regionales sobre generación, transporte, almacenamiento y distribución energética tendrá sobre el territorio. El enfoque de la estrategia respecto al medio ambiente, si se dirige al consumo racional, no está tomando en cuenta la problemática que generará el conjunto de procesos que conlleva este tipo de proyectos.

Un ejemplo puntual es el mecanismo REDD+ (siglas que corresponden a Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la Deforestación y la Degradación Forestal), que ha llevado a que regiones como la Amazonía hayan sido foco de programas y proyectos, tanto públicos como privados, regionales, locales o nacionales de esta figura. Más allá de la discusión con respecto al mecanismo, se han adquirido compromisos con otros países donantes y con las comunidades que habitan territorios afectados por fenómenos que tienen impactos negativos sobre importantes ecosistemas. Al no tener en cuenta este tema en la estrategia de integración energética regional, se podría generar una fuerte problemática social, económica y ambiental, enfrentando realidades territoriales ignoradas al momento de su planeación, cuyos alcances no han sido aún analizados.



PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL

En 2010, el CES aprobó el Plan de Acción para la Integración Energética Regional en reunión extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR. Este Plan tiene como objetivo desarrollar los lineamientos expuestos en la Estrategia Energética Suramericana, a través de la ejecución de actividades, proyectos y cronogramas específicos y, por tanto, debe ser revisado periódicamente. Sin embargo, el documento público del mismo contiene nueve líneas de acción, con sus respectivos objetivos y actividades, aunque carece de referencias puntuales a proyectos o cronogramas.

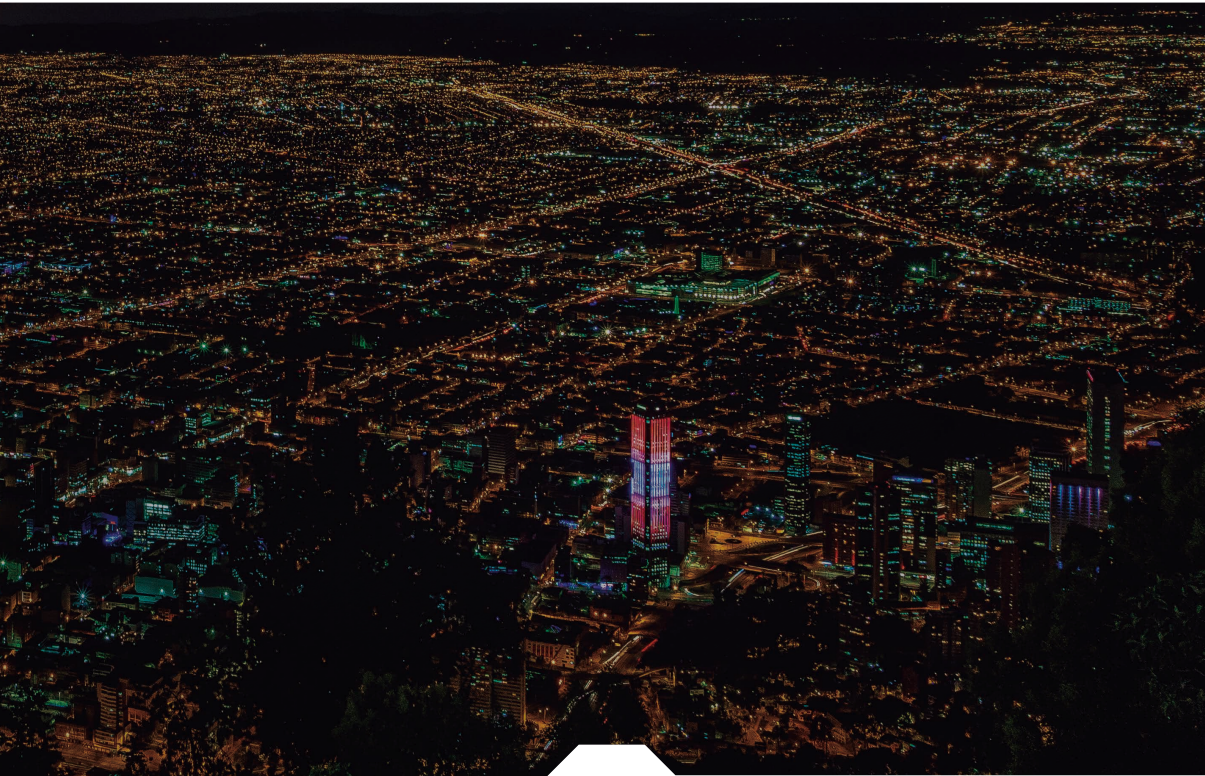
El Balance Energético de Largo Plazo, que se traduce en tratamiento de los inventarios y la matriz energética frente al Balance Energético Suramericano, a cargo de OLADE (Organización Latinoamericana de Energía), asesor técnico del grupo designado, se constituye en casi el único proyecto específico de un Plan de Acción bastante genérico.

Respecto al petróleo, el gas natural y el carbón, se busca aumentar la exploración y la explotación, mediante proyectos transnacionales de transporte y distribución apoyados por la generación de empresas transnacionales o figuras de asociación público-privada. Se puede vislumbrar una altísima inversión en estos recursos con la intención de continuar con un crecimiento basado en estas fuentes energéticas, contrario a lo acordado en las agendas ambientales de adaptación y mitigación del cambio climático. Un tema como la generación de energía eléctrica a partir de carbón, que a nivel internacional es controversial y se desmonta en la medida que se reconoce como una de las fuentes más grandes de Gases de Efecto Invernadero (GEI), material particulado, contaminación por emisión de mercurio y generación de lluvia ácida, se presenta como una alternativa económicamente viable en este documento (Comisión para la cooperación Ambiental, 2010). El modelo de desarrollo no parece dirigirse hacia un cambio de paradigma.

Esta tendencia se reafirma cuando se trata de la energía eléctrica, frente a la cual se apuesta a la búsqueda del potencial de centrales hidroeléctricas y al máximo aprovechamiento de cuencas hidrográficas. Preocupa la somera mención respecto al ambiente y la ausencia en la consideración de temas como la prevalencia de otros valores como los consumos humano, agrícola, ecosistémico, y otros relacionados, así como la omisión de estudios y análisis en terreno realizados por diferentes ONGs como AIDA (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, s.f.) o International Rivers (International Rivers, s.f.) sobre el efecto y la viabilidad de las hidroeléctricas y las represas en la región.

Si bien se menciona el aumento de la Energías Renovables, Alternativas y Nuclear en la participación en la matriz energética, las actividades propuestas no van más allá de la investigación, el pronóstico de consumo, la cooperación multilateral y la generación de un banco de proyectos. En cuanto a biocombustibles, si bien se habla sobre su papel como oxígeno en los combustibles fósiles, reduciendo la cantidad de emisiones, también se apunta a la generación de un impacto en la generación de empleo y el desarrollo agrícola. Una vez más, temas como la seguridad alimentaria, que podría verse seriamente comprometida con la generación de amplios cultivos destinados a combustibles, no se visibiliza en el documento.

Aparecen dos temas finales: el primero, el ahorro y el uso eficiente de la energía, frente al cual se exponen lineamientos genéricos, se basa en la pedagogía sobre la reducción del consumo o el uso racional, pero realza la importancia del transporte, urbano y rural, en las posibles estrategias para un consumo más eficiente del recurso; el segundo habla sobre el financiamiento, la organización y el ambiente. Finalmente, se habla de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, buscando contribuir al esfuerzo global de mitigación y adaptación; aunque siendo este un tema transversal, su importancia no se ve reflejada en el resto del documento y no se ve apoyada por actividades y resultados específicos.



Para la quinta reunión del CES, adelantada en Quito en julio de 2016, en su declaración oficial, si bien se mantiene la visión, se incluyen menciones a la protección ambiental:

Compartiendo la visión de fomentar la interconexión de la infraestructura energética, sustentada en un mejor aprovechamiento del gas natural, la hidroenergía, las energías renovables no convencionales y tecnologías energéticas más eficientes, observando la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas y la protección del medio ambiente, reconocido por algunas culturas como Madre Tierra.

(UNASUR, 2016)

Igualmente, se habla ya de la consolidación de los balances energéticos suramericanos en el período 2006-2013 y sobre el documento de Caracterización Energética Suramericana 2006-2013, los cuales debieron estar finalizados para julio de 2016, y encomienda consolidar los balances energéticos suramericanos 2014-2015 y el documento de Caracterización Energética Suramericana 2014-2015 para marzo de 2017. Respecto al Balance Energético Suramericano, adelantado por OLADE, recomienda mantenerlo como una actividad anual.

Tal vez lo más importante de esta reunión, respecto al Plan de Acción, sería la Aprobación de la Ficha Técnica para Proyectos de Redes y la Matriz Multicriterios para la Priorización de los Proyectos Energéticos de la región. Esta ficha no es pública en el depositario de UNASUR.

TRATADO ENERGÉTICO SURAMERICANO

El Tratado Energético Suramericano cuenta con una propuesta, pero aún no se adopta. Según el acta de la quinta reunión del CES, se espera tener una propuesta de articulado de los Capítulos I y II para la siguiente reunión, propuesta para abril de 2017.

ESPACIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CES

4

A partir de la lectura de los productos del Consejo, se plantea la necesidad de incluir la sociedad civil en los procesos de planeación de la Integración Energética Suramericana; pero dicha participación ha sido prácticamente nula en las instancias de UNASUR, como ya previamente hemos podido señalar.

En agosto de 2014 se llevó a cabo el I Foro de Participación Ciudadana de UNASUR (Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, 2014). Una gran variedad de temas se abordó en este espacio y, sin embargo, la energía y el CES no aparecieron entre ellos.

La segunda edición de este foro ha sido aplazada en varias ocasiones, y ahora se prevé para octubre de 2016 en Caracas, Venezuela. Dados los temas contemplados por el CES, y su impacto sobre la población y el ambiente, estos deberían ser tratados con el concurso de académicos, consumidores y la ciudadanía en general.





Con el apoyo de

