



ENERGÍA E HIDROCARBUROS

CONTENIDO

1. <i>Energía, comercio y ambiente: nuevas tendencias globales</i>	1
2. <i>Mapa del flujo comercial de LNG y Gas Natural 2008</i>	6
3. <i>América Latina y el Caribe frente a la coyuntura energética internacional: oportunidades para una nueva agenda de políticas</i>	6

1. Energía, comercio y ambiente: nuevas tendencias globales

El sector energético se verá modelado por las interacciones entre las regulaciones ambientales, los avances tecnológicos, los patrones de inversión de las compañías y por el papel de las instituciones financieras.

Ángel de la Vega Navarro*

Cuando se piensa en los mercados energéticos, el petróleo viene inmediatamente a la mente, tomando en cuenta su presencia como commodity global, sus connotaciones estratégicas, la distribución geográfica de sus reservas y su lugar en las relaciones económicas internacionales. El petróleo – más precisamente los hidrocarburos, petróleo y gas – es de hecho la mercancía más importante en el comercio internacional, tanto en términos de volumen como de valor. El comercio energético internacional, sin embargo, no puede ya limitarse al petróleo o a otros combustibles fósiles: nuevas fuentes de energía, tecnologías y servicios energéticos están cada vez más presentes en los intercambios internacionales y han surgido también nuevos mercados, relacionados con la energía y el medio ambiente. Las normas internacionales para el mercado energético deberían, en consecuencia, cubrir temáticas más complejas, sobre todo cuando se expresan preocupaciones por el creciente consumo de combustibles fósiles, los impactos ambientales, la intervención de nuevos actores especialmente financieros, las temáticas relacionadas con la seguridad energética y la necesidad de una transición.

Después de presentar algunos elementos acerca del contexto actual, en particular relacionados con un resurgimiento del proteccionismo energético, se abordarán brevemente el tema de la integración del petróleo en el proceso multilateral de la Organización Mundial de Comercio

(OMC) y el de la emergencia de nuevos mercados relacionados con la energía y sus impactos ambientales.

Libre comercio y resurgimiento del proteccionismo energético

Desde la mitad de los años 1980 se dio una proliferación de acuerdos de libre comercio, bilaterales o regionales, considerados como los mejores motores de la integración, a la vanguardia de los acuerdos multilaterales. Ahora se señala que son inconsistentes unos con otros y contradictorios con iniciativas multilaterales. Se da también un resurgimiento del proteccionismo, en ocasiones articulado en torno a bloques comerciales existentes. ¿La actual crisis impulsará aún más ese movimiento? Evidencias recientes sugieren el crecimiento del comercio intra-regional con efectos negativos para países que no pertenecen a esos bloques.

En Europa, se dan casos en que se promueve el proteccionismo como un medio legítimo para defender industrias y mercados vitales. Si el patriotismo económico –se dice– se convierte en la regla, que por lo menos sea europeo, no de cada país por separado. En los países del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), organizaciones de la sociedad civil dudan que un comercio más abierto esté directamente relacionado con bienestar creciente, crecimiento económico y creación de empleos. ¿Se está orientando el mundo en una dirección contraria al libre comercio? Como la historia demuestra, las tendencias favorables al libre comercio y a la globalización pueden ser revertidas.

¿Qué pasa en materia energética? En Europa, no existe consenso aún en dejar al mercado la plena responsabilidad por la seguridad del abastecimiento energético. Con la excepción de Gran Bretaña, prevalecen los mercados públicos administrados, dominados por grandes empresas nacionales o débilmente interconectados; precios regulados impiden la entrada de nuevos actores, a pesar de las directivas a favor de la liberalización de la electricidad (1996) y del gas (1998); el acceso a gasoductos es libre, pero muchas veces las empresas sólo aceptan transportar gas para sus clientes.

En América del Norte, Estados Unidos presiona regularmente a favor de una “política energética continental” que impulse un movimiento libre de bienes y servicios energéticos y un acceso abierto a los recursos. Esto implica la remoción de obstáculos en exploración, producción y transporte; apoyo a las empresas privadas; establecimiento de marcos institucionales favorables; seguridad del abastecimiento energético a través del mercado, la cooperación política u otros medios. Los designios de ese país, sin embargo, enfrentan diferentes restricciones. Ciertamente es que el comercio energético entre Estados Unidos y Canadá está orientado por el mercado y por estrategias de compañías privadas y, también, que existen infraestructuras interconectadas que han creado una simbiosis energética entre los dos países.

Sin embargo, existe actualmente la percepción de que Canadá, desde el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, reforzado posteriormente por el TLCAN, no dispone de un marco legal coherente para su seguridad energética. Ese país no puede, por ejemplo, reducir sus exportaciones para dar prioridad a sus necesidades internas. También se manifiestan ahora preocupaciones relacionadas con las reservas, de gas natural en particular, y con el predominio de las inversiones de Estados Unidos en el sector energético. El anterior embajador de Canadá en México resumió así esa situación: “integrar el libre cambio en el sector energético es una cuestión muy delicada”(1).

En América del Sur, las concepciones liberales acerca de una integración comercial y financiera han cedido el lugar progresivamente a proyectos liderados por los Estados: nacionalismo económico, integración voluntarista, relaciones sur-sur. El Estado mismo está regresando al sector energético, proceso que está tomando diferentes formas: «reforma de las reformas», controles de precios, revisión de los regímenes fiscales, de los contratos y del arreglo de conflictos a través de instituciones internacionales.

Términos nuevos aparecen en el plano internacional que intentan reflejar el nuevo contexto, relacionado en particular con los países exportadores de petróleo: “nacionalismo de los recursos”, “plena soberanía petrolera”, etc. Sería exagerado, sin embargo, afirmar que el poder económico internacional está cambiando en favor de los países ricos en recursos. Desde los shocks de los setenta, los países desarrollados están mejor preparados para enfrentar situaciones críticas: controlan el conocimiento, las tecnologías y los equipos energéticos; los mercados de productos y servicios energéticos; las principales instituciones bancarias y financieras, etc.

Petróleo, OPEP y OMC

En el intercambio petrolero internacional prevalecen actualmente “precios relacionados con el mercado” (R. Mabro(2)). Intervienen, sin embargo, nuevos actores, muchos de ellos especulativos: instituciones financieras con conocimientos y estrategias sofisticadas, compañías petroleras que obtienen ganancias enormes con sus actividades de trading. Los movimientos en los mercados de futuros, poco relacionados muchas veces con flujos físicos, causan perturbaciones económicas graves.

Según algunos, los problemas se resolverían si se desarrolla un mercado plenamente competitivo, el cual determinará precios adecuados y dirigirá la inversión hacia energías no fósiles, reducirá las costosas reservas estratégicas y la volatilidad de los precios. Un mercado de ese tipo exigirá necesariamente la desaparición de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), puesto que esta organización opera con base en principios diferentes a los del libre comercio. No se trata de una hipótesis teórica: la declaración de Doha inscribió en la agenda de negociaciones el desmantelamiento de los cárteles internacionales. Asimismo, el proyecto para revisar las restricciones cuantitativas al comercio tiene como blanco principal las cuotas de la OPEP.

Existen claras contradicciones entre la OMC y la OPEP. Sin embargo, se reconoce generalmente que la OPEP tiene un papel crucial en la regulación del abastecimiento y de los precios y que la OMC es el centro de gravedad del comercio multilateral. Ahora bien, los acuerdos multilaterales se han enfocado hasta ahora en los productos manufacturados. La integración del petróleo en el sistema de comercio multilateral, a pesar de su importancia crucial, y el establecimiento de una interfase entre la OPEP y la OMC nunca han sido considerados seriamente. No es seguro que se pudiera dar un consenso para ello.

En principio, las normas de la OMC se aplican por igual a los productos energéticos. Sin embargo, su objetivo principal son las barreras a las importaciones, mientras que las restricciones al comercio petrolero consisten sobre todo en barreras a las exportaciones, por parte sobre todo de los países exportadores. Estos países consideran que la energía es un importante factor de desarrollo y, en ese sentido, las acciones de la OPEP consisten a menudo

en restricciones cuantitativas con el objeto de optimizar los ingresos provenientes de la exportación de sus recursos naturales y contribuir también a la determinación de precios adecuados y estables. A la OMC le preocupan igualmente las prácticas duales en la fijación de precios, los subsidios que de ellas resultan, las modalidades de las compras gubernamentales y los impuestos a la exportación. La OPEP por su parte se preocupa por los elevados impuestos internos y por los apoyos a energías renovables en los países consumidores. También le interesa el acceso a los mercados de productos y servicios energéticos de los miembros de la OMC.

Sin olvidar las diferencias, la OPEP y la OMC están de acuerdo en la importancia de las inversiones para expandir las capacidades de producción y las infraestructuras de transporte. Los países productores enfrentan, sin embargo, determinadas prohibiciones, por ejemplo para imponer la compra de cierto monto de productos de origen nacional o que condicionen las importaciones a un determinado monto de exportaciones de petróleo. Por otro lado, la OPEP apoya “a fair agreement” que reconozca los derechos de los propietarios a un justo precio de sus recursos no renovables y, al mismo tiempo, el derecho de los consumidores a un aprovisionamiento petrolero a precios razonables.

Llegar a acuerdos es importante: según la Agencia Internacional de Energía (AIE), la demanda global de petróleo pasará de 85 millones b/d a 116 mb/d hacia 2030. La OPEP tiene reservas para contribuir a esa demanda, pero los países consumidores deberán negociar términos y condiciones, precios, inversiones, impuestos a los productos petroleros, etc.

Energías renovables y ambientes: nuevos temas comerciales

Mejorar el abastecimiento petrolero es crucial, sobre todo cuando se generalizan nuevas percepciones respecto a los límites físicos (depletion, peak oil, ...). Esto lleva a importantes actores a tomar acciones para asegurar el acceso a los recursos energéticos, una situación que puede agravar los conflictos geopolíticos. En este contexto se menciona generalmente a China, aunque el consumo de petróleo de Estados Unidos y Europa se ha incrementado anualmente en las dos últimas décadas. Están claras las implicaciones del incremento posible de la demanda global de energía, marcado aún por varias décadas por las energías fósiles: alza de precios, elevados requerimientos de inversión, contaminación, seguridad energética.

No se han investigado suficientemente las interacciones entre energía, comercio internacional y medio ambiente. ¿Qué papel puede desempeñar el sistema multilateral de comercio en la lucha contra el calentamiento global? Esta es una cuestión decisiva ya que los combustibles fósiles son, al mismo tiempo, la principal fuente de energía y de los gases de efecto invernadero. Algunos gobiernos, ante el compromiso de reducir las emisiones están tomando acciones que pueden ser contrarias a las normas del comercio relacionadas con el proceso de la OMC, por ejemplo subsidios, “impuestos verdes”, nuevas normas y estándares energéticos.

Se pretende ahora también reducir los impactos ambientales a través de un nuevo mercado que funcione en el nivel global: el del carbono (emissions trading and trading in project-based credits). De hecho, el Protocolo de Kyoto se propone un objetivo ambicioso: administrar bienes públicos ambientales a través de mecanismos de mercado y nuevos derechos de propiedad. Es interesante observar que este enfoque empezó en Estados Unidos, en donde gobiernos, académicos, militantes ambientalistas, agencias de la ONU y compañías trabajaron conjuntamente para desarrollar un enfoque de mercado dirigido a la mitigación del cambio climático.

Una lección de esta experiencia es que la organización de un mercado requiere la intervención del Estado y de múltiples actores, así como diferentes medidas en diferentes niveles. Este es un posible camino para superar el debate sobre la oposición entre las medidas de regulación y control y los instrumentos de mercado. Los mercados no son una construcción económica, sino sobre todo una construcción social. El Esquema de Comercio de Emisiones (ETS por sus siglas en inglés) de la Unión Europea (2005) es un buen ejemplo: fue instaurado con el apoyo de organizaciones no gubernamentales.

En relación con las opciones energético-ambientales también se puede mencionar a los biocombustibles. Estados Unidos está apoyando su producción como una vía para reducir la dependencia petrolera, pero también para promover el desarrollo agrícola en determinados estados. Brasil está surgiendo en el mercado mundial como el más importante productor con las condiciones más favorables y considera que el proteccionismo es inaceptable en el caso de los combustibles renovables y pugna a favor de un mercado internacional libre para los biocombustibles. Está en contra, en particular, de los impuestos a las importaciones, de los aranceles y subsidios como los de Estados Unidos para el maíz y favorece que se ponga al etanol en la lista de bienes ambientales para, de esa manera, beneficiarse de importaciones libre de impuestos de los países consumidores. En esa perspectiva, los productores brasileños consideran que las políticas para impulsar la demanda no pueden ser asimiladas a los subsidios, sino que son necesarias para la creación de un nuevo mercado global, indispensable para una transición energético-ambiental que se aleje de los combustibles fósiles.

Consideraciones finales

Los intercambios energéticos tienen implicaciones políticas y geopolíticas más allá de la construcción de espacios económicos para las transacciones. Algunos países e incluso organismos internacionales buscan márgenes de maniobra para definir, por ejemplo, las normas dentro de las cuales se realicen las actividades de los mercados. Algunos van más allá e implementan medidas proteccionistas. En el plano internacional algunos Estados son más poderosos que otros y pueden hacer que los mercados funcionen en su beneficio. Estados Unidos, por ejemplo, considera que la energía es esencial para su seguridad energética y con ese prisma evalúa cualquier iniciativa energético-ambiental relacionada con los intercambios energéticos.

Más que cualquier otro, el sector energético se verá modelado por las interacciones entre las regulaciones ambientales, los avances tecnológicos, los patrones de inversión de las compañías y por el papel de las instituciones financieras. Los países exportadores de petróleo deben estar atentos al hecho de que preocupaciones relacionadas con el cambio climático influenciarán el comercio energético y las estrategias de importantes actores. Más que resistir o ser dejados de lado en ese proceso, deben convertirse en socios activos y constructivos, participar en el debate e intentar influenciar la formulación de políticas y su implementación en el plano internacional. México puede tener un papel importante en esa perspectiva.

Pies de nota:

(1) *Notas de Gaëtan Lavertu, embajador de Canadá en México, sobre “La integración energética en América del Norte”, México, 21 de enero del 2004.*

(2) *“Robert Mabro questions the suitability of the current oil price regime”, Oxford Energy Forum, issue 68, February 2007.*

2006- 2007 todos ellos alcanzaron máximos históricos de este indicador, con la excepción del Brasil, que en 2007 arrojó un superávit comercial de 1.237 millones de dólares.

En los países del Istmo Centroamericano que son importadores netos de energía, el alza del precio internacional, sumada a la posible recesión de Estados Unidos y su consiguiente repercusión en las remesas que los trabajadores envían a la subregión, apunta a tendencias macroeconómicas adversas y un menor ritmo de crecimiento. En 2006 la factura petrolera centroamericana alcanzó a representar un 17% de las exportaciones totales de bienes y servicios.

Es evidente que el impacto macroeconómico total sobre las economías de los países importadores netos de petróleo y sus derivados estará determinado por un conjunto más amplio de variables que su balanza comercial, en particular por el aumento de las presiones inflacionarias desatadas. La magnitud de este impacto inflacionario todavía no puede cuantificarse con certeza, dado que aún está en pleno desarrollo y depende de un conjunto de factores internos y externos, entre ellos el manejo de la política monetaria y fiscal en los países afectados y, en el plano externo, la evolución del precio internacional del crudo y sus consecuencias en el desempeño de las economías más industrializadas. Sin embargo, en cada país pueden preverse los sectores y grupos sociales vulnerables que resultarán más afectados por el alza de precios de la energía.

Por otra parte, los países con una posición exportadora neta como la Argentina, Colombia, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela registraron un saldo positivo de su balanza comercial durante el mismo período. Entre estos, se estima que la República Bolivariana de Venezuela, uno de los principales exportadores de petróleo del mundo, duplicó en 2007 sus ingresos por este concepto en relación con los niveles alcanzados entre 2000 y 2003 (aproximadamente 20.000 millones de dólares anuales) y que en 2008 podría llegar a cuatuplicarlos. En países como la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, Bolivia y Trinidad y Tobago, el desafío consiste en la administración de la renta petrolera extraordinaria acumulada en años recientes para prevenir desequilibrios macroeconómicos como la apreciación exagerada del tipo de cambio y el repunte de la inflación.

Un sector que recibe directamente el impacto inicial del alza de precios de los combustibles es el del transporte, desde donde se transmite a otros sectores de la economía como efecto secundario a través de la elevación de los costos. En efecto, los modos de transporte que hacen un uso más intensivo del combustible han aumentado sus costos en mayor medida. Los precios en origen (valor FOB) también se han incrementado notablemente, en tal magnitud que en algunas familias de productos, como los cereales y otros, la participación del flete internacional en el valor del producto se ha mantenido constante, por lo que la relación de precios entre ambos se mantuvo.

El flete se ha visto encarecido por el alza del combustible y el valor del producto medido en dólares aumentó en la misma proporción o incluso más. De allí surgen dos líneas de análisis. La primera sería la presencia de inflación en el origen de las importaciones que llegan a América Latina y el Caribe, es decir, un alza del precio de origen que no obedece exclusivamente al comportamiento del combustible, sino también a otros factores no relacionados, en un momento en que aumenta la demanda internacional de cereales. La segunda línea de análisis se refiere a la fijación de los precios del flete internacional de mercaderías en relación con sus precios de equilibrio. Ante la incertidumbre internacional en los mercados de combustibles y otros factores, es probable que el valor actual de los fletes esté desalineado respecto de dicho precio en proporciones que varían de un mercado a otro.

Con respecto al eje social, se observa que, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, será necesario mejorar el acceso a fuentes más eficientes y modernas para proporcionar acceso a los equipos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de energía será uno de los mayores desafíos. Con tal fin se deberán diseñar instrumentos apropiados para cada caso y, junto con políticas de precios y tarifas y subsidios diferenciados, aplicar estrategias de acceso a los servicios públicos que tengan prioridad en la agenda política de los gobiernos. Los efectos macroeconómicos del alza de precios de la energía, como el aumento de la inflación y la disminución del ritmo de crecimiento, afectan asimétricamente a los grupos sociales más vulnerables, lo cual plantea un reto adicional para las políticas sociales y de lucha contra la pobreza en los países de la región.

En el eje ambiental, para los países importadores netos de hidrocarburos, que son la mayoría en América Latina y el Caribe, el alza del precio internacional tiene el mismo efecto que la aplicación súbita de un impuesto sobre las emisiones de carbono en sus economías y pone de manifiesto la vulnerabilidad y escasa capacidad de ajuste de los países frente a un horizonte de altos precios del petróleo, el gas natural y el carbón. El escenario ambiental que pareciera estar surgiendo en respuesta al alza del precio internacional de los hidrocarburos en la región no es el ideal, ya que el crecimiento tendencial de las emisiones se ve limitado por un entorno recesivo y de posible aumento de la pobreza. Lo deseable sería lograr la reducción de las emisiones con el aumento sostenido de la eficiencia en el uso de la energía y la incorporación progresiva de fuentes no fósiles en la matriz energética regional, en un contexto de pujanza económica y reducción de la pobreza.

El entorno internacional que enfrentará la región en materia energética durante la próxima década acusa profundos cambios exógenos, que parecieran tener características estructurales a largo plazo y escapan del ámbito de influencia directa de las políticas públicas de los países, tales como:

1. El cambio estructural en la demanda de energía global debido al crecimiento económico acelerado de China, la India y otras economías emergentes y su proyección de continuidad para las próximas dos décadas. Este cambio trae aparejado un aumento significativo de la demanda mundial de hidrocarburos, que se reflejaría en los precios internacionales en caso de enfrentarse restricciones para expandir la capacidad mundial de producción y garantizar el abastecimiento. Entre las restricciones posibles se incluirían la insuficiente inversión en exploración y desarrollo, el costo de nuevas reservas, el agotamiento de yacimientos tradicionales con bajos costos de extracción, el encarecimiento del costo marginal de producción en nuevos yacimientos en aguas profundas o bitúmenes pesados y eventuales conflictos geopolíticos en zonas productoras y donde se encuentran las mayores reservas.

2. El surgimiento inminente de un nuevo régimen internacional para combatir el cambio climático global en la próxima década bajo el liderazgo político de la Unión Europea, junto con la mayoría de los países del Grupo de los Ocho e incorporando a las grandes economías emergentes (el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India, Indonesia y Sudáfrica, entre otros). La construcción de este régimen implica importantes cambios regulatorios y de política pública en los países más industrializados (los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea, el Japón y los países que figuran en el anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en general), así como la consolidación y el crecimiento de los mercados internacionales de carbono que transan reducciones certificadas de emisiones originadas por proyectos en todo el mundo. Esto plantea un nuevo entorno internacional para la región con posibles efectos en los precios internacionales de la energía, acceso a mercados internacionales de carbono, disponibilidad de fondos externos adicionales para inversión en energía limpia, eficiencia energética y reducción de emisiones, entre otras cosas, así como una nueva fuente de posibles presiones políticas y comerciales en función de las diferencias regulatorias entre la región y sus mercados de exportación (como barreras técnicas no arancelarias en países de la OCDE que apliquen políticas más restrictivas de mitigación del cambio climático).

Ambas condiciones exógenas elevan nuevamente la prioridad de los objetivos de política energética largamente identificados en la región y que sin embargo no han concitado la misma atención de los gobiernos en la década pasada. En este sentido los cuatro puntos de la agenda de política energética a corto y mediano plazo serían:

- mejorar la seguridad energética,
- promover el ahorro y uso eficiente de la energía,
- diversificar las fuentes de la matriz energética y
- fomentar la equidad social en el acceso y consumo de energía

Por lo tanto, las medidas que se adopten a corto plazo para enfrentar el incremento de precios de la energía deberían ser coherentes con esta agenda, cuyos resultados se manifestarán a mediano y largo plazo. En este contexto, para hacer frente al nuevo entorno internacional, la región deberá aplicar

reformas de política energética de segunda generación, que complementen las que se implementaron en los años noventa. Para tal fin, deberá hacer un balance de los avances alcanzados hasta la fecha en aspectos de su política energética, tales como:

- la corrección de las distorsiones de precios existentes que afectan el manejo sostenible del crecimiento de la demanda (subsidios generalizados y no focalizados al gas natural, las gasolinas y otras distorsiones de precios generalizadas en la región),
- la superación de barreras para la penetración de fuentes renovables y el aumento de su participación en la oferta energética regional,
- nuevas políticas de inversión y tecnológicas para acelerar el recambio, penetración y difusión de infraestructura y bienes de capital y consumo que traigan incorporada mayor eficiencia energética y
- rediseño de políticas de infraestructura urbana y ordenamiento territorial para manejar el crecimiento acelerado de la demanda de transporte individual en la región, que trae aparejado un consumo creciente de combustibles fósiles líquidos y derivados, y en el transporte de carga una nueva distribución entre modos de transporte (*modal split*) para reducir el consumo de combustibles y la contaminación.

Para lograr un aumento sensible de la eficiencia en el uso de la energía en todos los sectores y plantear una nueva visión integral de la política energética para la región que pueda hacer frente a este variado conjunto de objetivos, se proponen las siguientes líneas de acción para avanzar hacia una segunda generación de reformas del sector energético.

- Fortalecer las instituciones y las políticas sobre el uso eficiente y el manejo de la demanda, así como la promoción de energías renovables y la diversificación de fuentes convergentes. En las políticas de precios, los incentivos fiscales, los mecanismos de mercado y las medidas regulatorias se debe considerar la heterogeneidad de los objetivos y actores estratégicos sobre los cuales recaen dichas políticas.
- Reafirmar el carácter multisectorial y el enfoque integral de la política energética, diseñando mecanismos de coordinación institucionales que permitan una articulación con los dispositivos normativos, promocionales y regulatorios. Para asegurar la eficacia de esta normativa o ley específica es fundamental dicha articulación e institucionalidad funcional a sus propósitos, así como un abanico de instrumentos, programas y fondos adecuados. En este sentido, las medidas de política macroeconómica para controlar las presiones inflacionarias no deberían afectar la sostenibilidad energética.
- Reforzar la planificación integrada de recursos. Orientar a los inversionistas privados en cuanto a la dirección de la inversión energética y considerar el ahorro y uso eficiente de la energía como una fuente más y reorientar a los usuarios hacia una mayor productividad en el uso de la energía. Por lo tanto, las medidas a corto plazo deberán ser coherentes con el objetivo al que apunta dicha planificación: el mediano y largo plazo se construye con la suma de las medidas a corto plazo.
- Crear las condiciones regulatorias para una mayor complementariedad energética regional y una mayor cooperación internacional. Se deberían armonizar las normas y reglamentos, eliminar barreras de todo tipo para propiciar una mayor integración energética, reforzando la integración de sistemas energéticos bilaterales, pasando luego a sistemas subregionales y finalmente a sistemas regionales.
- Seguir manteniendo una reducida participación de América Latina y el Caribe en las emisiones totales de contaminantes, pese a que la región debe aumentar su consumo per cápita con una mayor equidad social. De allí la importancia del uso eficiente y una mayor penetración de las energías renovables; es decir, la región debe consumir más energía pero en forma más equitativa y eficiente.
- Incluir la equidad social como un eje de las reformas de segunda generación. Esto plantea sin duda un serio desafío en cuanto a los mecanismos institucionales, de gestión, implementación y financiamiento que deberán crearse para contribuir a esta meta.

Estas líneas de acción deben considerarse en función de las siguientes características estructurales que condicionan las respuestas de política del sector energético de América Latina y el Caribe y el papel que la región desempeña dentro de la matriz energética global:

- La región acusa un marcado rezago en cuanto a su capacidad de movilizar suficiente inversión en su infraestructura energética, debido a que las reformas regulatorias aplicadas desde los años noventa no se han traducido en un crecimiento balanceado del sector. En la próxima década la región debe promover la movilización de recursos para inversiones en todos los eslabones de su infraestructura energética.

- El esfuerzo de los programas de uso eficiente de la energía es considerable; sin embargo, la ausencia o insuficiencia de los mecanismos financieros ha afectado sus resultados.

Asimismo, es preciso fortalecer las empresas de servicios energéticos (ESCO), que son los agentes necesarios para salvar esa brecha entre la banca comercial y el financiamiento de programas masivos de eficiencia energética.

- No existe hasta el momento un enfoque equilibrado sobre las fuentes renovables y no convencionales. Al mismo tiempo, no hay claridad respecto del potencial real, económico y técnico de su posible penetración. Por lo tanto, es necesario plantear seriamente las opciones de dichas fuentes, incluida la energía nuclear, que podrían sustituir en forma significativa a los hidrocarburos.

- La producción y uso de biocombustibles se debe enfocar desde la perspectiva del desarrollo sostenible y no solamente desde la óptica del agronegocio. Se propone un enfoque multidimensional, que requiere una conducción centralizada (tipo cuadro de mando integral), dado que, además de la autoridad política del sector energético, es necesaria la participación de las autoridades de política agropecuaria, de la industria y el transporte, de hacienda, de recursos naturales y medio ambiente, del área tecnológica, del área social y de salud y de las entidades regionales. Solo con un acuerdo previo, sobre bases informadas, será posible formular y aplicar una política coherente sobre biocombustibles.

- Las asimetrías en la distribución del ingreso que caracterizan a América Latina y el Caribe tienden a reproducirse en el patrón de consumo energético entre los quintiles altos y bajos de la población. Desde el punto de vista de la política energética estas asimetrías distributivas pueden requerir políticas diferenciadas como tarifas escalonadas y subsidios cruzados. Por ejemplo, el consumo de gasolina está básicamente asociado al transporte individual de personas y en pocos casos a la carga de corta distancia, por lo tanto cuando se subsidia el precio de las gasolinas o se aplica algún tipo de medida para paliar el aumento de precios de este combustible, se hace para favorecer a la población que posee un automóvil particular, esto es de ingresos medios o altos. En cambio, el consumo de gasoil está dirigido fundamentalmente al transporte colectivo de personas y a la carga de todo tipo, de modo que las políticas de precio —subsidios diferenciados o generalizados— tienen por objeto evitar efectos inflacionarios en general y aumentos de costos del transporte en particular.

La región tiene la oportunidad de reducir el rezago de su propia agenda en materia de política energética y al mismo tiempo desempeñar un papel proactivo en el concierto internacional para combatir el cambio climático. Dicha estrategia permitiría a la región captar los beneficios derivados del esfuerzo internacional, tales como el acceso a flujos financieros y tecnológicos adicionales, a fondos multilaterales para energía limpia y eficiencia energética, y a inversiones y proyectos de mercados de carbono.

Fuente: CEPAL. Hugo Altomonte et al.



Teléfono (5912) 2799673

Fax: (5912) 211 7326

Calle 31 N° 8227, Edificio Lydia, Piso 2, Oficina 201

Calacoto

La Paz – Bolivia

Página web: www.institutoprisma.org

Edición a cargo de Karina Zelaya