

LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN EL MERCOSUR: CONSIDERACIONES SOBRE UNA PROPUESTA PARA LA INTEGRACIÓN*

Julián Eduardo Prada Uribe **

Recibido: Abril 1 de 2013
Aprobado: Mayo 3 de 2013

RESUMEN

Este artículo contiene algunas consideraciones sobre el proceso de interconexión eléctrica que han vivido los países miembros-fundadores del Mercosur, en cumplimiento de un objetivo superior: la integración energética. A lo largo de este artículo se revisa el marco jurídico de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, relacionado con la prestación del servicio de energía; para luego señalar algunos retos a los que se enfrenta el bloque.

Palabras clave: Integración eléctrica, Interconexión eléctrica, Mercosur, Servicios públicos

THE PROVISION OF ELECTRICITY IN MERCOSUR: CONSIDERATIONS CONCERNING A PROPOSAL FOR INTEGRATION

ABSTRACT

This article contains some considerations about the electric interconnection process, that the founding member States of Mercosur have experienced, in fulfillment of a higher goal: energy integration. This article reviews the legal framework of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, related to the provision of energy services, and it points out some challenges that the block has to face.

Key words: Electrical integration, electrical interconnection, Common Market of the South, public services

* El texto que se presenta corresponde a un artículo de reflexión, producto de la investigación titulada "Prestación de servicios públicos domiciliarios en los países miembros del Mercosur" en la línea de investigación: Contratos en el Mercosur, al interior del grupo de investigación de Derecho Privado, como parte del proceso de formación doctoral del Doctorado en Derecho de la UBA.

** Abogado - Universidad Autónoma de Bucaramanga, Especialista en Derecho Comercial - Universidad Autónoma de Bucaramanga, Estudiante regular del Doctorado en Derecho - Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: jprada85@hotmail.com

Entre las muchas paradojas del mundo actual, está la reiterada pregunta de algunos latinoamericanos: ¿Para qué integrarnos?; cuando la verdadera cuestión es ¿Por qué no integrarnos? Nos une la historia, la lengua y, sobretudo, un futuro más pleno si lo enfrentamos juntos

J. LAVADOS

1. INTRODUCCIÓN

América Latina acogió durante mucho tiempo la concepción clásica del servicio público, en cuanto el Estado se atribuía, de manera exclusiva, la función de satisfacer las necesidades de interés general. No obstante, dicha tesis ha sido reformulada con el paso del tiempo, no importando ya quien presta el servicio, sino su efectivo cumplimiento bajo criterios de calidad y sustentabilidad, ajustándose también a la participación del sector privado (Ábalos & Illán, 2006; Antúnez & Galilea, 2003)¹.

Mientras que la tradicional definición de los servicios públicos identificaba a dos actores, gestores y usuarios, los primeros como entidades estatales y los segundos como personas, naturales o jurídicas; la noción actual incorpora en la prestación, a entidades de naturaleza mixta y privada, lo que conlleva estar atento, a la fusión del interés general por atender ciertas necesidades sociales, y del interés particular por obtener una renta; así como, a la adecuación del régimen, con motivo de la relación empresa-cliente (Barrio, 2003)².

Es imposible no reconocer que la incorporación del capital privado en la prestación de los servicios públicos ha vitalizado las condiciones para enfrentar la obligación progresiva de ampliar los niveles de cobertura y mejorar el suministro ofrecido (OIT, 2001).

Puntualmente, en lo que respecta al servicio de energía eléctrica, buena parte de las empresas que tradicionalmente estaban en manos del Estado, fueron pasando parcial o totalmente al sector privado (Rosas, 2009). Lo que no quiere decir, en absoluto, que el Estado haya dejado de ser el responsable de garantizar a todos los habitantes su prestación.

Suponer algo distinto comportaría un modelo de sociedad fragmentada. El servicio de energía eléctrica se caracteriza por su naturaleza esencial, puesto

¹ A finales del siglo pasado, la mayoría de los servicios públicos eran gestionados, controlados o provistos por una estructura pública, de comportamiento inercial y conservador, y que respondía a problemas muy diferentes a los actuales. Se trataba de una burocracia compartimentada, lenta, reiterativa en procedimientos y con privilegio por las formas. El cambio, especialmente en la década de los noventa, significó un traspaso de funciones a los gobiernos locales y un nivel de desregulación que permitiera autarquía financiera y administrativa.

² Los cambios en el concepto de servicio público han hecho del usuario un cliente, por lo que el Estado ha tenido que reformular su papel en la prestación de los servicios, asumiendo potestades fiscalizadoras para hacer frente a los conflictos que puedan darse en la nueva relación.

que favorece la protección y garantía de los derechos y las libertades fundamentales del ser humano (Maldonado, 2010).

La prestación del servicio eléctrico, sin embargo, no es una tarea sencilla; comprende todas las actividades para su captación, transformación, transporte, distribución y comercialización; ratificándose como un proceso complejo que además suele ofrecerse, a través de un sistema de redes o de puntos terminales, en el domicilio de cada usuario (Red Eléctrica de España, 2009).

El tema de la energía eléctrica, por lo tanto, no se presta solamente para un debate técnico. En la discusión deben incorporarse aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales. No en vano, la energía está presente en todos los ámbitos y etapas de la vida misma, convirtiéndose en un factor central para resolver los problemas actuales y/o enfrentar los retos futuros.

De otra parte, las relaciones interestatales se caracterizan cada vez más por articular bloques que sirvan para coordinar el movimiento transfronterizo de bienes, servicios y personas (Feldstein y Scotti, 2005). La tecnología, en este sentido, ha permitido que los agentes económicos tengan acceso a recursos distantes y que puedan proveer servicios sin requerir siquiera del traslado o establecimiento de personas naturales o jurídicas a un territorio diferente (Prieto, 2003).

La evolución del mercado global, las políticas de facilitación comercial y el levantamiento de los obstáculos reglamentarios, han sido aprovechadas para impulsar la inversión extranjera y el comercio internacional de bienes y servicios (Rubalcaba, Gago y Maroto, 2003).

La última década del siglo pasado, por ejemplo, fueron años de gloria para el comercio internacional. Los países de América Latina emprendieron profundas reformas a favor de la liberalización comercial, al tiempo que las negociaciones multilaterales que venían llevándose en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante, GATT)³, salieron adelante.

La agenda relativa al comercio de servicios, a su turno, incluida en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC)⁴, se cristalizaría con la suscripción del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en adelante, AGCS)⁵, lo que condujo a un proceso estable de negociaciones entre los varios estados interesados.

3 El GATT, por sus siglas en inglés, es un acuerdo multilateral que regula el comercio de mercancías. El GATT de 1947 se refiere a la versión antigua del Acuerdo General, mientras que el GATT de 1994 es el término utilizado para la nueva versión del Acuerdo General, incorporada al Acuerdo sobre la OMC.

4 La OMC fue el resultado de las negociaciones comerciales celebradas en el marco del GATT de 1947. Justamente, durante la Ronda Uruguay, llevada a cabo entre 1986 y 1994, consiguió su institucionalización.

5 El AGCS fue uno de los resultados de la Ronda Uruguay, y entró en vigor en 1995. Además, es el primer acuerdo comercial multilateral que abarca el comercio de servicios.

Los países miembros del Mercado Común del Sur (en adelante, Mercosur)⁶, alineados tan solo unos años atrás, y habiendo acordado ampliar sus mercados: elevando el intercambio de servicios y propendiendo por el aprovechamiento eficaz de sus recursos, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la complementación de los sectores económicos, la armonización de las políticas macroeconómicas y la preservación del ambiente; se sirvieron del impulso que disponía el comercio de servicios para procurar la integración regional en el suministro de energía eléctrica (Tratado de Asunción, 1991).

Teniendo como motivación el escenario anterior, y de cara al problema sobre las razones y evidencia, falta o ausencia de integración energética en el Mercosur;⁷ a lo largo del presente trabajo se observarán las implicaciones del suministro de energía eléctrica, en relación con los planes y vínculos sostenidos por los estados miembros-fundadores del Mercosur⁸.

En este sentido, se exponen los resultados de la revisión documental que tuvo como objeto las fuentes jurídicas vinculantes en cada uno de los estados fundadores, por medio de las cuales se observa la regulación, organización y realidad interna sobre la prestación de los servicios públicos, en general, y la prestación del servicio de energía eléctrica, en particular; para luego reparar en la normativa del Mercosur, así como en los proyectos e infraestructura dispuesta entre las naciones del bloque, y así notar el panorama y algunos de los desafíos que enfrenta.

2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEL MERCOSUR

Tras reconsiderar el papel del Estado en la prestación de los servicios públicos, la doctrina jurídica contribuyó a su instrumentalización en la esfera constitucional (Fernández, 2011). La Carta Política de los países que conforman el Mercosur, entre otros tantos, contemplan el servicio público, e incluso la provisión de energía, como una actividad de enorme importancia, razón por la cual el Estado debe garantizar su prestación en condiciones óptimas.

En Argentina, probablemente se observa el marco constitucional más genérico entre los cuatro países miembros-fundadores del Mercosur. Los servicios públicos aparecen, sin más, en el artículo 42 de la Constitución (1994), que resalta los derechos de que son titulares los consumidores, a saber: i. La

⁶ El Mercosur está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, actualmente suspendida; la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia, en proceso de adhesión.

⁷ El problema que ha servido de guía para el presente trabajo, se cuestiona si existen evidencias programáticas, institucionales y/o convencionales o contractuales, de integración energética entre los miembros-fundadores del Mercosur.

⁸ En este escrito se revisa, con exclusividad, la situación-relación de los estados que suscribieron, el 26 de marzo de 1991, el Tratado de Asunción: la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

protección de su salud, seguridad y economía; ii. La información adecuada y veraz; iii. La libertad en la elección; iv. La calidad y eficiencia del servicio; v. El trato equitativo y digno; vi. La educación para el consumo; y, vii. La conformación de asociaciones de usuarios.

Por su parte, las autoridades nacionales, además de salvaguardar tales intereses, están en la obligación de velar porque se presten todas las condiciones para ofrecer una competencia sin distorsiones del mercado, y de controlar los monopolios naturales y legales.

La legislación debe establecer procedimientos para la prevención y/o solución de conflictos, así como el marco regulatorio de los servicios públicos de competencia nacional, sin olvidar la participación de usuarios y provincias en los organismos de control.

La Constitución de Brasil (1988), entretanto, parte de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina; para luego, en sus artículos 21 y 22, subrayar que compete a la Unión legislar y explotar, directamente, o por autorización, concesión o licencia, los servicios e instalaciones de energía eléctrica y el aprovechamiento energético del curso de agua, en coordinación con los Estados donde se ubiquen centrales hidroenergéticas.

En este sentido, incumbe al poder público la prestación de tales servicios. La legislación debe disponer sobre el régimen de las empresas concesionarias y las licenciaturas de los servicios públicos, los elementos del contrato, así como las condiciones de caducidad, fiscalización y rescisión de las concesiones, la política de tarifas, los derechos de los usuarios y las demás reglas atinentes a la prestación.

En Paraguay, desde el preámbulo de la Constitución (1992) aparece el proyecto de integrarse a la comunidad internacional, pero ya en relación con la prestación de los servicios públicos, es el artículo 178 donde se sugiere, que para el cumplimiento de sus fines, el Estado tiene a cargo organizar la explotación de los servicios públicos y percibir el canon que sobre ellos se establezca. En cabeza de los Gobiernos Departamentales, por otra parte, se encuentra la facultad para disponer de los servicios departamentales comunes, entre ellos, la provisión de energía, así como la promoción de las asociaciones de cooperación para tal efecto.

Por último, la Constitución de Uruguay (1967) presenta como uno de los propósitos de la integración con América Latina, propender por la complementación de los servicios públicos. El artículo 86 de la Constitución indica entonces que la creación y supresión de tales servicios se realizará mediante las leyes de presupuesto; y en lo que se refiere a su prestación, corresponde al Estado o a los Gobiernos Departamentales, según sea el caso,

otorgar las concesiones, que en ningún caso podrán ser perpetuas; así como reglar la homologación, el establecimiento y la vigencia de las tarifas a cargo de las empresas.

3. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LOS ESTADOS DEL MERCOSUR

La principal fuente de energía entre los países fundadores del Mercosur es la hidroeléctrica, de donde proviene no menos del 70% del producto distribuido en la región. Brasil ocupa el primer lugar en esta forma de generación, seguido por Paraguay, Argentina y Uruguay (Centro de Estudios Económicos, s.f.).

Sin embargo, mientras que la demanda interna de Argentina y de Brasil, tradicionalmente ha superado la energía eléctrica producida, viéndose obligados a cubrir sus déficits mediante la importación del suministro; Paraguay y Uruguay suelen registrar superávits, lo que conlleva amplias posibilidades de exportación.

Ahora bien, pese a los registros de exportaciones desde Uruguay, e incluso Argentina y Brasil, las transacciones desde el primer país equivalen solamente al 2% de las exportaciones desde Paraguay, y las de los países deficitarios, en conjunto, no superan el 10% de la relación.

A continuación se presenta un resumen de la estructura sectorial en los países miembros-fundadores del Mercosur, teniendo en cuenta su evolución, el marco jurídico y las principales características de la prestación del servicio.

3.1 Argentina.

El papel del Estado ha experimentado un cambio radical desde la reestructuración del sector eléctrico en 1992. Argentina es uno de los países que más ha avanzado en el proceso de privatización institucional para el suministro de energía, habiendo pasado a manos privadas la mayoría de las empresas que originalmente fueron públicas (Coello y Morales, 2010; Genta, s.f.).

En los últimos 20 años ha aumentado considerablemente su capacidad de generación. Buena parte de la electricidad consumida se produce a partir del gas natural, secundada por fuentes hidráulicas, y en menor proporción, recursos nucleares y eólicos.

La estructura legal del sistema eléctrico se basa en la Ley 15.336 de 1960 y la Ley 24.065 de 1992, así como en las Resoluciones de la Secretaría de Energía de la República Argentina (SENER), responsable de fijar la política pública del sector; el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), ejecutor de las políticas y encargado de la supervisión general de los asuntos bajo control federal; y el Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE), como

administrador de los fondos dedicados a las operaciones en electricidad y asesor del gobierno en la materia.

La Ley 24.065 de 1992, marco regulatorio del sector eléctrico, introdujo importantes modificaciones a partir del concepto de mercado y la promoción de la competencia, anulando el papel empresario del Estado en el sector y reservándole la definición los principios y la elaboración de políticas en la materia, de modo que no se llegue a desatender la protección del usuario, por el interés público que trae consigo la prestación del servicio, ni la inversión realizada por agentes particulares.

Las actividades de generación, transmisión y distribución de energía están abiertas al sector privado, pero se restringe la propiedad en más de una actividad. La ley garantiza el acceso a la red, crea un ambiente de libre competencia y permite la instalación de generadores para servir a los clientes de la región (CEPAL, 2003).

Adicionalmente, la organización energética se complementa con la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), cuyo objeto es el despacho técnico del Sistema Argentino de Interconexión (SADI), vinculado ahora al Sistema Interconectado Patagónico (SIP), y que tiene como funciones: i. Determinar el despacho técnico y económico de la interconexión argentina, propendiendo a maximizar la seguridad del sistema y la calidad de los suministros y a minimizar los precios mayoristas en el mercado horario de energía; ii. Planificar las necesidades de potencia y optimizar su aplicación conforme a reglas que fije la Secretaría de Energía Eléctrica; y, iii. Supervisar el funcionamiento del mercado a término y administrar el despacho técnico de los contratos que se celebren en dicho mercado.

3.2 Brasil.

A pesar de las altas expectativas surgidas en torno al proceso de privatización experimentado en la década de 1990, las inversiones en nuevas fuentes de generación eléctrica en Brasil no han conseguido satisfacer el aumento desmesurado en el consumo de energía (CEPAL, 2003; Coello y Morales, 2010).

Durante los últimos años se ha puesto en marcha la transformación de la industria en referencia. Los cambios más recientes pretenden revisar la totalidad del modelo, que no pudo impedir la crisis de 2001, y sugieren algunas fórmulas para incrementar la producción, especialmente a través de proyectos de centrales térmicas e hidráulicas.

En lo que atañe a la organización institucional del sector, el Ministerio de Minas y Energía (MME) es el regulador primario del gobierno en el sector eléctrico; el Consejo Nacional de Política Energética (CNPE) fue creado para

asesorar al Presidente de la República en lo que se refiere al desarrollo de la política nacional de energía; la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) es una autarquía federal autónoma cuya principal responsabilidad está en regular y fiscalizar el sector eléctrico según la política determinada por el Ministerio de Minas y Energía; el Operador Nacional del Sistema Eléctrico (ONS) es el responsable de la ejecución y confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional (SIN); la Cámara de Comercialización de Energía Eléctrica (CCEE) es el órgano responsable de la contabilización de energía en todos los submercados; la Empresa de Investigación Energética (EPE), tiene a cargo la conducción de estudios en el sector energético, incluyendo la industria eléctrica, de petróleo, gas natural, carbón mineral y fuentes renovables; y el Comité de Monitoreo del Sector Eléctrico (CMSE), debe revisar las condiciones de abastecimiento del sistema y fijar las medidas necesarias para corregir los problemas eventuales⁹.

Respecto del marco legal específico, para terminar, caben destacar las Leyes 9.074 de 1995 y 9.427 de 1996, que fijan las bases para otorgar y/o prorrogar concesiones eléctricas; la Ley 9.648 de 2001, por medio de la cual se modifica el régimen establecido en la Leyes 8.987 de 1995, 9.074 de 1995 y 9.427 de 1996, que ofrecen los principios y características del sistema; la Ley 10.433 de 2002, que trata sobre la universalización del servicio público mencionado; y la Ley 10.848 de 2004, que regula la comercialización de la energía.

3.3 Paraguay.

La posición energética de Paraguay ha sido muy importante para la región. La generación eléctrica hace que este país se constituya en el principal exportador de energía en el Mercosur (Coello y Morales, 2010; Díaz, 2003; Poveda, 2004). El superávit que mantiene Paraguay se aproxima al 100% del consumo interno, permitiendo que Brasil y Argentina compensen sus déficits.

No obstante, Paraguay requiere mejorar la provisión de energía. Pese a que la tarifa del sector industrial es una de las más bajas de América Latina, la calidad del servicio no es buena, caracterizándose por cortes frecuentes y demora en la obtención de conexiones. Asimismo, en cuanto a la eficiencia de la red, Paraguay registra las mayores pérdidas totales en relación con la demanda nacional. La cobertura es deficiente y la infraestructura para su transmisión limita la capacidad de expansión.

Actualmente, en vigencia de la Ley 966 de 1964, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) es la institución técnico-económica, autárquica y

⁹ Por otra parte, el Ministerio de Ciencia y Tecnología ha desarrollado programas especiales destinados a fomentar la investigación e innovación en la generación de electricidad a partir de nuevas fuentes de bajo costo; y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha lanzado diversos programas destinados a las plantas de biomasa que generen electricidad o que participen directamente en su comercialización.

descentralizada, relacionada con la Rama Ejecutiva a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones que tiene por objeto satisfacer las necesidades de energía eléctrica del país, elaborando planes y programas específicos; proyectando, construyendo y adquiriendo obras para su generación, transmisión y distribución; explotando los sistemas de abastecimiento; participando del mercado de energía; y dictando los reglamentos del sector.

3.4 Uruguay.

En 1997 fue aprobada la Ley 16.832, relativa al mercado de energía eléctrica en Uruguay, por medio de la cual se separan las actividades correspondientes a su regulación, de la función empresarial. Entre otros asuntos, dicho mandato contempla la apertura en la generación y el libre acceso a las redes de transmisión y distribución.

Uruguay es el país de menor consumo energético absoluto y mayor cobertura eléctrica en la región; más del 60% de la energía utilizada proviene del petróleo y el gas natural; un 20% proviene de la electricidad, en mayor medida de la industria hidroeléctrica; y el valor restante tiene origen en fuentes alternas no tan desarrolladas (Coello y Morales, 2010; Poveda, 2004).

El régimen jurídico actual, que sustituyó al Decreto-Ley 14.694 de 1977, entiende por este servicio público, a la transmisión, transformación y distribución de energía eléctrica; creando la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE), con facultades reglamentarias, de control y asesoría en los temas de la referencia; la Administración del Mercado Eléctrico (ADME), como persona jurídica pública no estatal concentrada en el mercado mayorista de energía; y el Despacho Nacional de Cargas, relevante para el sistema nacional de interconexión.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Energía (DNE), tiene a cargo la planificación energética en el largo plazo y cumple algunas tareas de supervisión empresarial; mientras que la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), a pesar de las normas que prevén un sistema de mercado, es la empresa que conserva el monopolio en todos los segmentos del negocio eléctrico.

4. LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR A PARTIR DEL SERVICIO DE ENERGÍA

La economía mundial se ha convertido en un mosaico de regiones, en donde la empresa es un actor del orden internacional, tradicionalmente reservado para los estados; debido al protagonismo que ha tenido su participación en las estructuras mercantiles (Calduch, 1991).

No de otra manera se puede comprender la variedad de formas o modalidades que asumen los intercambios efectuados, pensando solamente en el comercio de servicios, y que aparecen descritos en las fuentes del derecho internacional; a saber (AGCS, 1994):

- Suministro transfronterizo, cuando el servicio cruza la frontera, física o virtualmente, del país en donde es residente el exportador al país en donde reside el importador;
- Consumo en el extranjero, cuando el servicio es prestado en país donde el exportador tiene su residencia, lo que habrá implicado el desplazamiento del consumidor;
- Presencia comercial, cuando el servicio es prestado en el domicilio del importador, a través del establecimiento comercial de una empresa proveniente del país exportador; y,
- Movimiento del proveedor, cuando el servicio prestado en el país importador requiere del traslado de personas domiciliadas en el país exportador.

Pero la liberalización en materia de servicios, como condición previa, descubre ciertas complicaciones que precisan toda la atención de los estados para estipular, cuando menos, las pautas de acceso a los mercados nacionales, el principio de no discriminación respecto de la competencia, y la transparencia en el manejo de la información (Botto y Batista, 2007).

Liberalizar un servicio conduce a la modificación y/o supresión de las normas nacionales que lo regulan, esencialmente para hacer notar la apertura del mercado. Es muy probable, desde luego, que sin la confianza depositada sobre los sujetos comerciales, cualquier pretensión en busca de la integración estatal resulte insuficiente.

Entre los Estados Partes del Mercosur, por ejemplo, se ha declarado la voluntad de ampliar el tamaño de sus mercados para acelerar el desarrollo social y económico de cada país. Los compromisos asumidos tras la suscripción del Tratado de Asunción en 1991, apuntan tanto a la coordinación de factores macroeconómicos y sectoriales, como a la armonización jurídica, para favorecer la circulación de los servicios.

El Mercosur, de hecho, prevé un marco normativo especial para avanzar en las negociaciones relacionadas con el comercio de servicios. La Decisión 13 de 1997 (en adelante, Protocolo de Montevideo), que después de haber recibido la ratificación de Argentina, Brasil y Uruguay, entró en vigor en 2005¹⁰.

10 El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur fue ratificado por Argentina mediante la Ley 25.623, publicada en agosto de 2002; Brasil mediante el Decreto Legislativo 926 de septiembre de 2005; y Uruguay mediante la Ley 17.855, publicada en febrero de 2005.

[...] Reconociendo la importancia de la liberalización del comercio de servicios para el desarrollo de las economías de los Estados Partes del MERCOSUR, para la profundización de la Unión Aduanera y la progresiva conformación del Mercado Común; [c]onsiderando la necesidad de que los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR tengan una participación creciente en el mercado de servicios y la de promover el comercio de servicios sobre la base de reciprocidad de derechos y obligaciones; [d]eseando consagrar en un instrumento común las normas y principios para el comercio de servicios entre los Estados Partes del MERCOSUR, con miras a la expansión del comercio en condiciones de transparencia, equilibrio y liberalización progresiva; [t]eniendo en cuenta el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) [...] (Protocolo de Montevideo, 1997).

Hasta el año 2004, la principal tarea consistió en organizar el Grupo de Servicios, producto de la Resolución 31 de 1998, el cual debió encargarse de compilar las reglas internas asociadas al comercio de servicios; y que, desde el 2005, ha procurado la eliminación paulatina de las restricciones al mercado (Berlinski, 2001; Hargain, 2003; Mercosur, 2009; Schenone y Cáceres, 2009)¹¹.

Más adelante, a través de la Decisión 49 de 2008, el Mercosur confirmaría el Plan de Acción para la Profundización del Programa de Liberalización del Comercio de Servicios, teniendo en cuenta el término para cumplir la liberalización, contenido en el Protocolo de Montevideo, de diez años a partir de su vigencia.

El comercio de servicios es un fragmento importante en la estructura productiva de los países miembros del Mercosur. En el caso de Paraguay y Uruguay supera el 11% de su producto interno bruto, mientras que en Argentina corresponde al 7%, y en Brasil se encuentra próximo al 5% (FMI, 2007)¹².

El suministro de energía eléctrica, en tanto, suma otras dificultades, pues es un servicio que no siempre satisface las condiciones para garantizar la competencia, especialmente por la provisión y disposición de la infraestructura. Sin embargo, actualmente se ha logrado fijar algunas pautas para la conformación de un mercado por segmentos, cuando menos en lo que se refiere a la generación y comercialización de energía (OMC, 1998).

Como antecedente de las negociaciones relativas al mercado energético en el Mercosur, entre 1964 y 1965 se organizó la Comisión de Integración Eléctrica

11 La negociación entre los estados miembros del Mercosur presenta las siguientes características: i. Se negocia por listas positivas; ii. Todos los sectores están incluidos; iii. La cláusula de la Nación más Favorecida es incondicional; iv. Hay un plazo máximo para cumplir la liberalización.

12 El porcentaje fue asignado de acuerdo con la suma de las exportaciones e importaciones de servicios, dividida por el valor del PIB.

Regional (en adelante, CIER), logrando reunir empresas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, a las que luego acompañaron empresas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y como asociado, la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA), de España (Díaz y Díaz, 2003).

El principal objetivo de la CIER, que promovía la integración del sector energético mediante la cooperación técnica; la transferencia de conocimientos y experiencias; unificación de criterios operacionales; y el desarrollo de proyectos regionales; se vería reflejado en el Mercosur en cabeza del Subgrupo de Trabajo N° 9 (en adelante, SGT N° 9), dirigido por cuatro coordinadores, uno proveniente de cada Estado, y sus respectivos adjuntos.

El SGT N° 9 apareció en 1991 y tuvo que abrirse paso en una rápida pesquisa sobre los sistemas energéticos nacionales, para presentar el Documento Consolidado de Informaciones Energéticas del Mercosur, en 1992; de acuerdo con el cual fue diseñado el plan para hacer frente a las asimetrías que pudieran obstaculizar el proyecto interestatal (Díaz y Díaz, 2003).

Por su parte, el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercosur, recientemente había fijado el Cronograma de Medidas: Coordinación de Políticas Macroeconómicas, Sectoriales e Institucionales; aprobado en el Valle de Las Leñas en 1992. Dicho esquema decretaba pautas y/o temas a cada uno de los Subgrupos de Trabajo, y entre ellos, concernían al SGT N° 9 los siguientes: i. Legislación y Aspectos Institucionales y Organizacionales del Mercado; ii. Desarrollo Tecnológico; iii. Precios y Tarifas; iv. Cuestiones Fiscales; v. Frecuencia Eléctrica y Combustibles; vi. Marco Ambiental; vii. Racionalización, Calidad y Productividad; y, viii. Directrices de Políticas Energéticas del Mercosur.

En cumplimiento del programa arriba señalado fueron aprobadas las Directrices de Política Energética del Mercosur, por medio de la Resolución 57 de 1993; y se fijaron las Pautas para la Integración Eléctrica con el Memorando 10 de 1998.

Este documento finalmente consignaría las aspiraciones comunes de los estados para: i. Abrir la competencia en el mercado de la generación; ii. Declarar sujetas a las reglas de libre comercio las transacciones que realicen los agentes de mercado reconocidos en los distintos países; iii. Asegurar la reciprocidad y no discriminación de la demanda u oferta que provenga de otro asociado; iv. Prever la libertad para el tránsito, transporte y distribución de la energía de/para terceros países; v. Prever la institucionalidad para la coordinación de los despachos, la perspectiva de la red de transmisión regional y la resolución de las controversias entre agentes o estados; vi. Perfeccionar las herramientas para la defensa de la competencia en el marco de la nueva economía; y, vii. Asegurar el acceso a la información relevante para el funcionamiento del mercado (Honty, 2006).

Lo que a su vez implicaba, en el mercado regional eléctrico, pensar en:

- El derecho a construir, comprar, vender y explotar instalaciones de producción de energía. Independientemente de que se encuentren sujetas a autorización estatal según las reglas nacionales, y cuyo otorgamiento, en todo caso, debe estar reglado con base en criterios objetivos, transparentes y prácticas no discriminatorias;
- La operación de cualquier empresa acorde con las condiciones comerciales normales, sin que ello signifique el quebrantamiento de la legislación vigente de cada estado;
- La posibilidad de que distribuidores, comercializadores y grandes demandantes de energía, contraten a voluntad sus fuentes de provisión. Respetando las normas y demás estándares de sustentabilidad; y,
- La disponibilidad y acceso a instancias y/o procedimientos pertinentes y oportunos para la resolución de conflictos eventuales, contando asimismo con mecanismos para impulsar la celebración y ejecución de los negocios; etc.

Actualmente se percibe cómo el Mercosur avanza en su compromiso hacia la integración (Honty, 2006)¹³. Sin embargo, pese a los acuerdos entre países miembros y/o asociados, que intentan superar una época de relaciones puramente bilaterales, en el sector eléctrico todavía se privilegia la interconexión, entendida como el vínculo físico que permite el intercambio de energía hacia los diferentes mercados del bloque; redundando eso sí, en obras de gran envergadura (Wieggers, 1996), tales como: i. Las hidroeléctricas sobre el Río Paraná: a. Yaciretá (Argentina-Paraguay) e, b. Itaipú (Brasil-Paraguay); ii. Las hidroeléctricas sobre el Río Uruguay: a. Salto Grande (Argentina-Uruguay) y, b. El proyecto de Garabí (Argentina-Brasil); y, iii. Las convertoras de frecuencia: a. En la frontera de Santa María y Garabí (Argentina-Brasil), y, b. en la frontera de Rivera y Livramento (Brasil-Uruguay).

5. CONCLUSIONES

La adecuada gestión de los servicios públicos contribuye al bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de todos sus usuarios. No obstante, el Estado puede confiar a personas de naturaleza privada ciertas prestaciones esenciales, lo que no motiva falta alguna en cuanto a su deber de regulación, vigilancia y control; más aún cuando una afectación cualquiera en el suministro de servicios se vincula con la satisfacción de derechos fundamentales.

Habiéndose transformado el concepto de servicio público y servicio público domiciliario, se trazó un modelo diferente para pensar en la integración

¹³ Además de otras propuestas que avanzan de manera simultánea, por ejemplo, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los países sudamericanos, que cuenta con apoyo financiero del BID, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

regional. Ahora eran los particulares quienes se encontraban en mejores condiciones para concretar oportunidades de intercambio a gran escala, lo que sin duda generaría un efecto sobre las economías nacionales y serviría de incentivo político para avanzar en dirección del desarrollo sostenible (Gallopín, 2003).

La OMC, en este contexto, marcó un punto de referencia para la liberalización del mercado. Aunque previamente eran reconocidos los avances del comercio internacional de servicios, la verdadera novedad estuvo marcada por la creación de un cuerpo normativo para estimular y ofrecer seguridad en tales procesos.

Más allá de la heterogeneidad de situaciones a las que se enfrentan los países de América Latina, en general, y los Estados miembros del Mercosur, en particular; hoy es posible creer en planes para modernizar la instalación, operación, cobertura y financiamiento de servicios. La provisión de energía, desde luego, ocupa un espacio fundamental, pues además permite a los bloques económicos disfrutar de autonomía sobre su destino (García, 2008).

La energía [eléctrica] representa un producto complementario sobre una vasta cantidad de bienes, es un insumo en numerosas actividades productivas, pero no puede almacenarse. Por este motivo, su producción debe adaptarse de forma instantánea a la demanda [...]. La capacidad de producción de una central en un momento dado es la potencia; el flujo acumulado es la energía. [...] El factor de producción depende de la disponibilidad de un recurso: agua embalsada, gas, carbón, vapor geotérmico, uranio, entre otros. Para lograr un abastecimiento confiable se requiere que la potencia instalada máxima sea igual o superior a la demanda máxima coincidente del sistema, y que se disponga de las fuentes suficientes para satisfacer la producción exigida (Blanlot, 1993).

El Mercosur, en este sentido, ha expresado su interés por avanzar en la integración eléctrica y así poder garantizar el abastecimiento del servicio, ampliar la cobertura y mejorar la calidad del mismo, complementar los recursos estatales, optimizar los costos de suministro, aumentar la capacidad instalada, utilizar fuentes alternas para la generación, reducir el impacto social y ambiental, aprovechar las diferencias de consumo, y negociar los excedentes de energía, entre otros objetivos.

Antes de entrar en vigencia el Tratado de Asunción, sin embargo, las fórmulas de integración energética aparecían limitadas por la preparación aislada de estudios y/o la lenta ejecución de algunas obras, bajo una condición inmutable de bilateralidad (Díaz y Díaz, 2003). Los principales motivos que dilataban la integración, a pesar de que muchos todavía persisten, fueron, la ineficiencia administrativa, los riesgos políticos, la ausencia de un marco regulatorio, el

desconocimiento del valor energético, el monto de las inversiones y las exigencias de las entidades otorgantes del crédito (Fernández, 1996).

Ahora bien, la realidad tampoco muestra una integración eléctrica entre los países del Mercosur¹⁴. El proyecto permanece en un estado de interconexión para facilitar el transporte; que no está del todo mal, pues con ello se saca ventaja de los recursos energéticos, se explotan mejor las fuentes y se abaratan los costos de la industria.

Sin embargo, la interconexión no siempre supone integración, hace falta asegurar estructuras jurídicas e institucionales comunes, que superen el peso de los impedimentos normativos y de ciertas prácticas nacionales. El Mercosur ha subestimado las muchas vicisitudes que debe afrontar, y más importante aún, las asimetrías interestatales, por lo que las diferencias de tamaño, organización y poder económico, alcanzan un protagonismo que sobrepasa el bienestar general de la región¹⁷. Asimismo, no desaparece la deuda respecto de una política sostenible, al punto que las centrales eléctricas tradicionales siguen teniendo un impacto costoso para el ambiente y la sociedad (Honty, 2006)¹⁶.

Este proceso seguramente continuará, ojalá sin olvidar los principios institucionales de cooperación y solidaridad. La riqueza energética no puede pensarse simplemente como una mercancía, también debe servir como criterio para el desarrollo conjunto de los pueblos (García, 2008).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ábalos, José Luis; Illán, José. (2006). *La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*. Madrid: FIIAPP. IUDC.

Antúnez, Ivonne; Galilea, Sergio. (2003). *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 69. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Barrio, Gonzalo A. (2003). *Servicios públicos y ciudadanos: el usuario ante el nuevo servicio público*. Anuario da Facultade de Dereito. N° 7. La Coruña: Universidad de Coruña.

14 Por ahora, la referencia sectorial energética no es un asunto principal en medio de los compromisos específicos asumidos en materia de servicios, producto de las negociaciones para la ejecución del Protocolo de Montevideo. Sin embargo, tampoco ha significado su olvido o descuido.

15 Asuntos de diversa índole pueden afectar los procesos de integración. Solamente para dar un ejemplo, el año 2012 estuvo marcado por trascendentales decisiones en el Mercosur: la suspensión de Paraguay, la incorporación de Venezuela como miembro pleno, y el proceso de ingreso que adelanta Bolivia, entre otros; que no tienen por causa la integración eléctrica, pero que tienen incidencia sobre su desarrollo.

16 Los principios de la política de promoción y cooperación de producción y consumo sostenibles del Mercosur, están previstos en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, que coincide con los principios ambientales consagrados en la Agenda 21 y en el Plan de Acción de Johannesburgo.

Berlinski, Julio. (2001) *La Liberalización del Comercio de Servicios en los Países del Mercosur*. En: *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Serie Red Mercosur. N° 4. Compiladores: Chudnovski, Danie, Fanelli, José María, Iglesias, Enrique V. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Blanlot, Vivianne. (1993). *La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena*. En: *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*. Editor: Muñoz, Oscar. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Botto, Mariana y Batista, Juliana. (2007). *Las negociaciones de servicios en el Mercosur entre la liberalización comercial y la cooperación técnica*. Buenos Aires: FLACSO.

Calduch, Rafael. (1991). *Relaciones internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.

Centro de estudios económicos. (s.f.). *La energía eléctrica paraguaya en un marco regional*. S.l.: Unión Industrial Paraguaya.

CEPAL. *El sector eléctrico en Sudamérica: estructura de la legislación eléctrica*. (s.f.). Disponible en: <http://www.cepal.org/drni/pub/sinsigla/xml/1/20551/SectorEel%C3%A9ctricoSudamerica.pdf>

_____. *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas*. (2003). Santiago de Chile: CEPAL - OLADE - GTZ.

Coello, Javier; Morales, Vanessa. (2010). *Estudio mapeo de energía y clima en América Latina*. Quito: Fundación Friedrich Ebert.

Compañía energética de Sao Paulo. (s.f.). *Sector de energía eléctrica en Brasil*. En: http://ri.cesp.com.br/ri/web/conteudo_es.asp?tipo=410&idioma=2&conta=47

Díaz, Edgardo; Díaz, María. (2003). *Análisis de los aspectos institucionales y jurídicos de la integración eléctrica. Informe Preliminar*. Mendoza: ENRE.

Feldstein, Sara L.; Scotti, Luciana B. (2005). *Armonización legislativa en el Mercosur: la interacción entre el derecho internacional privado y el derecho comparado*. Ponencia presentada y defendida ante la Comisión 10 de las XX Jornadas Nacionales de Derecho Civil. Universidad de Buenos Aires.

Fernández, Juan. (1996). *El gas natural argentino y el sector eléctrico chileno*. Revista Mercado Eléctrico. Año IV. N° 18. Buenos Aires: Mercado Eléctrico.

Fondo Monetario Internacional - FMI. (2007 - 2010). Anuario de estadísticas de la balanza de pagos y archivos de datos, y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE. En: <http://datos.bancomundial.org/indicador/BG.GSR.NFSV.GD.ZS/countries>

Gallopín, Gilberto. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 64. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

García, Daniel. (2008) *La energía como clave del proceso de integración regional*. En: Potencia Brasil, gas natural, energía limpia para un futuro sustentable. Compilador: Omar Barro Silho. Porto Alegre: Editorial Laser Press Comunicação.

Genta, Guillermo. (s.f.). *Política y servicios públicos: el caso del servicio público de electricidad de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Energía. En: <http://www.iae.org.ar/archivos/genta.pdf>

Hargain, Daniel. (2003). *Marco jurídico del comercio internacional de servicios*. Revista Jurídica Consulex. Año VII. N° 58. Brasil: Editora Consulex.

Honty, Gerardo. (2006). *Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra*. Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad. N° 204. Fundación Friedrich Ebert.

_____. (2006). *Interconexión energética sin integración política*. Revista del Sur. N° 165. Montevideo: Red del Tercer Mundo.

Maldonado, Tomas. (2010). la noción de servicio público a partir de la concepción del estado social de derecho. Revista Actualidad Jurídica. Primera edición. Barranquilla: Universidad del Norte.

Mercado Común del Sur - Mercosur. (2009). comercio de servicios en el Mercosur: estado actual y potencialidades. Seminario organizado por la Secretaría del Mercosur, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Proyecto Fortalecimiento Institucional del Mercosur y Consolidación del Mercado Regional. En: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/463/1/libro%20seminario.pdf>

Organización Mundial del Comercio - OMC. (1998). *Consejo del Comercio de Servicios. Servicios de energía*. S/C/W/52. Ginebra: OMC.

Pírez, Pedro. (2000). *Servicios públicos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 26. Santiago de Chile: CEPAL.

Poveda, Mentor. (2004). *Competencia en mercados energéticos: una evaluación de la reestructuración de los mercados energéticos en América Latina y el Caribe*. Quito: OLADE - ACDI - Universidad de Calgary.

Prieto, Francisco. (2003). *Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios*. Serie Comercio Internacional. N° 38. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Red Eléctrica de España. (2009). *El suministro de la electricidad. Un equilibrio entre generación y consumo*. S. l.: Domènech E-learning Multimedia. Disponible en: http://www.ree.es/educacion/pdf/el_suministro_de_la_electricidad.pdf

Rosas, Patricio. (2009). *Crisis económica y energética en América Latina: su impacto en las operadoras españolas*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. N° 143. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Rubalcaba Luis; Gago, David; Maroto, Andrés. (2005). *Relaciones entre globalización y servicios: ventajas competitivas de los servicios europeos y españoles en el comercio internacional*. Revista de economía. N° 824. Madrid: Información Comercial Española.

Schenone, Carlos; Cáceres P., Eliodoro. (2009). *Mercado Común del Sur. Estructura y resoluciones desde su creación*. S.l: Eumed.net. En: <http://www.eumed.net/libros/2006b/mcs-sc/>

Wieggers, Mario. (1996). *Integración energética en el cono sur*. Buenos Aires: BID - INTAL.