

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/C/W/58

20 de octubre de 1998

(98-4051)

Consejo del Comercio de Servicios

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Servicios de energía

Se ha recibido de la delegación de los Estados Unidos el documento adjunto con el ruego de que se distribuya a los miembros del Consejo del Comercio de Servicios como contribución al debate sobre los servicios de energía en el contexto del programa de intercambio de información.

PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO Y VENTAJAS DE LA LIBERALIZACIÓN

La liberalización de los servicios de energía contribuirá a la variedad y la cantidad de servicios de energía disponibles. La liberalización de estos sectores reduce los precios pagados por los consumidores, apoya el crecimiento económico y el empleo, incluso en los mercados emergentes, y opera como estímulo de la inversión privada procedente de todas las fuentes y de la transferencia de tecnologías.

Por ejemplo, ciertas estimaciones de los ahorros que se derivarían para los consumidores de la liberalización de los mercados de electricidad mayoristas y minoristas en los Estados Unidos varían entre un 10 y un 30 por ciento. La liberalización del sector del gas ha dado como resultado reducciones de precios similares, cuando no mayores. Y ello ni siquiera tiene en cuenta otras ventajas procedentes de una mayor participación en el mercado de numerosos proveedores de servicios de energía, lo que da lugar a una gama mucho más amplia de servicios disponibles para los consumidores tanto mayoristas como minoristas. En otros países que experimentan una liberalización del sector de la energía se han logrado ventajas similares. Los servicios públicos de Nueva Zelandia han reducido los precios entre un 10 y un 15 por ciento; en Australia, los servicios públicos han mejorado la disponibilidad y la fiabilidad de las plantas generadoras en una proporción comprendida entre un 50 y un 60 por ciento. En la Argentina y Chile, los precios de la electricidad al por mayor han descendido entre un 40 y un 50 por ciento tras la liberalización. Y en Noruega, los precios al por mayor han descendido aproximadamente en un 17 por ciento.

El sector de la energía es un sector infraestructural básico que también apoya el crecimiento económico y la creación de riqueza en otros segmentos de la economía. Un crecimiento económico robusto genera una presión considerable al alza de la demanda de energía. El mantenimiento de las tasas de crecimiento necesarias para mejorar el nivel de vida, así como para responder a los objetivos sociales y medioambientales nacionales necesitará inversiones considerables en el sistema infraestructural necesario para obtener esos suministros de energía cada vez mayores. Los fondos y la pericia técnica necesarios para realizar esta tarea son sustanciales —se requerirán mecanismos de mercado adecuados para asegurar que, especialmente en el sector privado se atraen, el capital y la pericia necesarios para crear y explotar la infraestructura del suministro de energía.

La liberalización del sector de la energía puede proporcionar ventajas significativas a los Miembros de la OMC al liberar capital de inversión para su uso en otros sectores infraestructurales y de bienes públicos básicos de la economía. La liberalización también aporta ventajas medioambientales significativas merced a la introducción de tecnologías nuevas, eficaces y menos contaminantes; mejoras en la eficiencia económica de la producción, el transporte y el uso final; y la sustitución de la electricidad y/o el gas natural con combustibles de biomasa (por ejemplo, madera y carbón).

Los sectores de la electricidad y el gas natural destacan especialmente por el alto grado tanto de propiedad como de intervención gubernamental en relación con la mayoría de los restantes sectores de la economía, y así se caracterizan particularmente por numerosas intervenciones gubernamentales a los niveles nacional y local. Los mercados de la electricidad y el gas natural son generalmente de naturaleza más regional que mundial, ya que el abastecimiento de la energía como producto básico, depende de una red interconectada de instalaciones que liga la producción con el transporte, el abastecimiento y el uso final. Además, las posibilidades de almacenamiento de la electricidad (y en menor grado, del gas natural) son limitadas, lo que hace necesaria la coordinación entre la oferta y la demanda. No obstante, la naturaleza regional de estos mercados no excluye una competencia vigorosa y eficaz, como lo ha mostrado la integración de mercados transfronterizos especialmente en América del Norte y, en menor grado, en Europa. De hecho, las presiones del lado de la oferta, los imperativos de costes y los objetivos de diversificación citados anteriormente proporcionan aún más incentivos para el desarrollo de los mercados regionales, libres de restricciones artificiales impuestas por fronteras nacionales, siempre y cuando ello sea factible tecnológica y económicamente.

Las realidades y los desafíos a que deben hacer frente los sistemas de suministro de energía nacionales existentes creados por estas fuerzas se reconocen y aceptan cada vez mejor en varias regiones del mundo. Muchos gobiernos están examinando activamente las reformas alternativas para liberalizar los sistemas de suministro de energía, que les permitan responder al desafío doble de compaginar el crecimiento de la demanda para niveles absolutos de energía con la mejor relación de eficacia con respecto al costo. Otra dificultad en ese examen es el reconocimiento de que los fondos necesarios para crear y administrar la infraestructura de suministro superan los recursos de que disponen los gobiernos. La introducción de operadores privados más orientados al mercado para suministrar energía sobre una base competitiva puede presentar la ventaja adicional de asegurar que tanto la instalación de la capacidad como la explotación se produzcan con la mayor eficacia en relación con los costos. Actualmente se están considerando numerosas cuestiones en relación con los aspectos operativos y reglamentarios más apropiados para estas políticas en evolución del suministro y el abastecimiento de energía, especialmente en relación con el papel futuro del gobierno.

La liberalización efectiva del sector de la energía, particularmente en los sectores de la electricidad y el gas natural, ha progresado significativamente a lo largo del último decenio, especialmente en América del Norte y Europa. Incluso aquí, la liberalización sigue siendo una labor en curso, aunque en el caso de los Estados Unidos, los ahorros en los costes ya logrados han sido cuantificables y significativos. En otros países, la liberalización del sector de la energía se encuentra en varias etapas de desarrollo, pero han comenzado a surgir determinados elementos básicos de la liberalización. Entre ellos se encuentra la desconcentración (o desglose) de las distintas funciones del sector (producción, transporte, distribución y uso final); la privatización del sector para reducir las necesidades de financiación gubernamental y elevar al máximo los incentivos a la eficiencia; el desarrollo de una función reguladora independiente para fomentar una estructura de mercado competitiva, vigilar el funcionamiento del sector y velar por la protección del consumidor; y la creación de procesos transparentes en relación con la reunión de datos, la reglamentación, la tarificación y el apoyo a objetivos de la política pública.

POSIBLES TEMAS PARA DEBATES Y TRABAJOS FUTUROS

- El ámbito de los servicios de energía debe establecerse de un modo que refleje la verdadera naturaleza de la actividad comercial en el sector y las realidades de la naturaleza integrada del sistema de suministro de energía. Debería reconocer que las ventajas perseguidas exigen un examen y una negociación de compromisos sobre servicios utilizados en la exploración, extracción, procesamiento, producción y abastecimiento (con inclusión de la distribución y la transmisión) de distintas formas de energía. El suministro de servicios de energía, especialmente de energía eléctrica, implica muchas actividades conexas, como por ejemplo la compra, el transporte y el almacenamiento de combustible; la construcción y administración de estaciones generadoras y de instalaciones de transporte y abastecimiento; la compra y la comercialización de energía en gran cantidad; y servicios de uso final, como por ejemplo los servicios de lectura de contadores, facturación, contabilidad y los servicios de control de la energía.
- Es esencial la máxima transparencia para lograr una competencia eficaz en el sector de la energía. Los Miembros de la OMC deberían establecer mecanismos para lograr la máxima transparencia en todos los segmentos del sector, con inclusión de mecanismos como los regímenes de licitación competitivos, la fijación de precios al por mayor y al por menor, el tratamiento y la destrucción de los desechos, y la comercialización y el corretaje de energía.
- El sector de la energía, y, dentro de él, especialmente la electricidad y el gas natural, está sometido a una intervención y una reglamentación gubernamentales considerables a los niveles nacionales y locales. La reglamentación gubernamental de estos mercados debe llevarse a cabo de manera transparente y no tendría que constituir una restricción de acceso a los mercados. Sería conveniente prestar mayor atención internacional a la posible elaboración de principios reglamentarios para este sector.
- Los Miembros de la OMC deberían examinar la justificación y la necesidad de las restricciones al acceso a los mercados y al trato nacional aún existentes en el sector de los servicios de energía, incluidos los relacionados con la presencia comercial, el consumo en el extranjero, el suministro transfronterizo, y la entrada temporal y la circulación de las personas físicas.

EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos proporcionan pleno acceso a los mercados y trato nacional a los servicios relacionados con la distribución de la energía y los servicios relacionados con la minería para los modos 1, 2 y 3; el modo 4 se ha consolidado según se indica en la sección horizontal. Los Estados Unidos no han contraído compromisos para servicios de distribución por oleoducto.

OBSERVACIONES SOBRE EL DOCUMENTO DE LA SECRETARÍA DE LA OMC

En la introducción, el documento menciona que la primera dificultad al tratar el comercio de servicios de energía es llegar a un acuerdo sobre su definición; es decir, sobre cuáles son las actividades que se incluyen en la definición de "servicios de energía". El debate sugiere que los servicios de energía incluyan generalmente los servicios de transporte y distribución de energía y los servicios de asesoramiento, pero excluyen los servicios que están directamente relacionados con la producción de energía. Como se ha explicado *supra*, los Estados Unidos consideran que el ámbito de los servicios relacionados con la energía que debería incluirse en estos debates tendría que reflejar la

realidad del sistema de suministro de energía, que, en nuestra opinión, debería incluir algunos servicios de producción de energía.

El documento de la Secretaría resume útilmente las distintas categorías de la Clasificación Central Provisional de Productos de las Naciones Unidas (CPC) en las que constan los servicios relacionados con la energía. Se trata claramente de una situación que difiere de otros muchos sectores de servicios y requiere un examen adicional. No obstante, los Estados Unidos creen que, en último término, las realidades del mercado en relación con los servicios de suministro de energía, en lugar de unas categorías de clasificación artificiales, deberían ser las que determinasen el alcance adecuado de la futura labor en relación con el AGCS.
