

LOS RETOS DEL MODELO ENERGÉTICO EUROPEO: (IN)DEPENDENCIA GEOPOLÍTICA Y LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

*“La acción por el clima es crucial para el futuro de nuestro planeta,
mientras que una auténtica política energética es clave para nuestra competitividad”
Durão Barroso, enero 2014*

La Unión Europea, segunda economía mundial, consume hoy la quinta parte de la energía que se produce a nivel mundial, aunque cuenta con escasas reservas energéticas. Esta dependencia energética tiene un claro impacto en términos geopolíticos, económicos y medioambientales. En el plano geopolítico, sitúa a la Unión en una posición de vulnerabilidad geopolítica respecto de los países productores, en un contexto especialmente complejo como es el energético. En el plano económico, la dependencia energética de la UE tiene claras consecuencias en nuestra economía puesto que compramos el petróleo a los países de la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo) y a Rusia, y el gas a Rusia, Noruega y Argelia. Todo ello representa una importante pérdida de riqueza que no cesa de aumentar¹. En el plano medioambiental, la realidad muestra que, de no emprender acciones adecuadas sin dilación para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el cambio climático acarreará unos costes exorbitantes. El sector de la energía se ve afectado directamente, ya que depende en más de un 80% de los combustibles fósiles que durante su combustión, emiten CO², el principal gas con efecto invernadero. Aunque se están desarrollando tecnologías capaces de capturar las emisiones de CO² y reutilizarlas en el sector de la electricidad, los costes de dicha tecnología son todavía muy elevados, por lo que el futuro inmediato del sector energético europeo pasa inevitablemente por la disminución del uso de combustibles fósiles y por el aumento de la utilización de las fuentes de energía hipocarbónicas.

Por ello, los retos de la gestión de la vulnerabilidad energética de la Unión Europea y la lucha contra el cambio climático plantean algunos interrogantes relacionados con el contexto internacional y sus condicionantes, con la respuesta de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros y con los instrumentos desplegados a nivel internacional, cuestiones a las que se dedicarán las siguientes páginas.

I. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO ENERGÉTICO INTERNACIONAL: (IN)DEPENDENCIA Y MEDIO AMBIENTE

La implementación de una política energética y la cuestión de la seguridad de los suministros de la Unión Europea se hallan influenciadas por un conjunto de factores controlables, en menor o mayor medida, por los propios Estados miembros pero también otros factores ajenos, consecuencia del contexto internacional y de cómo se posiciona el bloque Unión Europea. En este sentido, el punto de partida viene marcado por la singularidad de los “mercados

¹ Cifrada por la Comisión de la UE en más de 350.000 millones de euros anuales, COM Energía segura, sostenible y segura para los europeos, OPOCE, febrero 2013, http://europa.eu/pol/ener/flipbook/es/files/energy_es.pdf

energéticos internacionales” en relación a otros sectores. Sin ánimo de exhaustividad, deben subrayarse algunos de los elementos que determinan dicha singularidad.

En primer lugar, la energía nunca ha sido considerada una mercancía o materia prima más, situándose inicialmente al margen del ámbito de aplicación material de la OMC. Aunque en las negociaciones de la Ronda Doha existieron ofertas, como las presentadas por EUA, en las que se incluían un amplio abanico de servicios energéticos, por ahora sigue primando el carácter estratégico sobre cualquier otra consideración de índole estrictamente comercial. Existen distintos motivos que explican esta exclusión², aunque este no es el marco para incidir en ellos.

En segundo lugar, los mercados energéticos se rigen por reglas que no dependen únicamente de leyes sobre la oferta y la demanda. La opacidad del mercado, la fuerte especulación existente, el control de la OPEP, la irrupción de importantes consumidores en el mercado energético, las dificultades técnicas existentes para hallar fuentes de energía renovables a bajos precios, la saturación de la capacidad de refinamiento y, por qué no, el precio del dólar, constituyen sólo algunos de los elementos a tener en cuenta a la hora de valorar el alza en los precios. Las variaciones en la cotización del dólar tienen una incidencia clara en los precios de las materias primas. En este sentido, las materias primas suelen actuar como refugio cuando otros mercados sufren inestabilidad y la crisis financiera de las hipotecas basura ha provocado que los fondos de inversión se trasladen a los mercados de materias primas, incluido el del petróleo. La debilidad del dólar ha favorecido esta tendencia a invertir en mercados con oferta muy poco elástica, ya que aumentar su producción requiere tiempo y fuertes inversiones. Las perspectivas de rentabilidad favorecen, además, el crecimiento de la especulación.

En tercer lugar, aunque se tiende a hablar de forma global de los mercados energéticos, éstos se caracterizan por una marcada heterogeneidad, de tal forma que cada uno de ellos (carbón, petróleo, gas, nuclear o renovables) presenta problemáticas distintas y, por tanto, exigen soluciones propias a nivel de extracción, transporte, gestión o tecnología, generando un tipo de industria para cada sector. Así, el mercado del petróleo aún siendo el más internacionalizado, presenta submercados distintos geográficamente, con índices de precios propios para cada tipo de producto y estructuras diferentes. El mercado del gas es, por estructura, regionalista, determinado por la existencia de redes de transporte y distribución que le permiten llegar al consumidor final. Aunque las estructuras de licuefacción permiten transportar el gas licuado en buques, es necesaria una red de transporte y distribución, por lo que mitigan relativamente las relaciones de interdependencia que crean los gasoductos. El mercado de las energías renovables es el que mayor localización geográfica presenta, aunque la incidencia de las renovables en las balanzas energéticas de los Estados es, por ahora, claramente limitada.

En cuarto lugar, se están produciendo cambios sustanciales en las reglas de funcionamiento de los mercados energéticos, especialmente en el caso del petróleo. Si las grandes petroleras occidentales han dominado el sector durante los últimos cincuenta años³, imponiendo sus reglas, hoy los gobiernos de los países productores y sus compañías estatales no sólo exigen mayores porcentajes de participación, en caso de que se muestren favorables a compartir sus recursos con las multinacionales, sino que también se están posicionando como competidores en países terceros. Aunque todavía no es la regla general, algunas compañías nacionales, como es el caso de Petrochina o Pemex (compañía estatal de México) poseen la capacidad tecnológica para ejecutar proyectos que impliquen perforaciones en aguas profundas o en zonas climatológicamente adversas y además la participación del Estado les permite competir sin tener en cuenta sólo los beneficios. Algunas de estas compañías están iniciando, a su vez, procesos de privatización. Por otra parte, las grandes petroleras tampoco poseen hoy ni la tecnología más avanzada ni las patentes más novedosas, consecuencia de su política de inversiones en I+D más que limitada. En su lugar han aparecido en el mercado empresas de

² ZAPATER, E., *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*, Dykinson Madrid, 2002, p.79.

³ Si hace treinta años las grandes compañías conocidas como las Siete Hermanas controlaban el 70% de los recursos, hoy apenas controlan entre un 5 o 10% de las reservas mundiales de petróleo.

servicios con patentes y tecnología puntera a las que los gobiernos de países con recursos, pero sin capacidad para explotarlos, pueden recurrir.

En quinto lugar, el escenario energético parece determinar un contexto de disputa por los recursos⁴. Las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE)⁵ apuntan a que el crecimiento de los precios del petróleo y el gas va a seguir produciéndose ante el aumento de la demanda global de combustibles fósiles y de la saturación de cadenas de abastecimiento. En efecto, la capacidad de refinamiento no ha aumentado en proporción al aumento de la demanda, sino que, por el contrario, se ha producido un cierto estancamiento frente al que destacan excepciones como en el caso de China⁶. La demanda global de energía sigue creciendo a un ritmo según el cual el año 2030 dicha demanda y las emisiones de CO2 aumentarían en un 60%. El calentamiento climático es una realidad y según las previsiones del Grupo intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los GEI han provocado ya un aumento de 0,6 grados en la temperatura mundial. La AIE plantea la posibilidad de un escenario no muy lejano en el que podrían incluso iniciarse nuevos conflictos geoestratégicos, en un intento de hallar nuevos yacimientos de hidrocarburos⁷. Sin duda, a la hora de interpretar estimaciones sobre fechas concretas y sobre la cantidad de reservas existentes hay que tener en cuenta que los datos que manejan tanto la AIE como los principales organismos son proporcionados por los gobiernos, pero incluso relativizando las cifras, el escenario resultante apunta a la necesidad de introducir cambios radicales en el modelo energético actual.

Por último, en los últimos años parece haber aumentado la percepción de instrumentalización política de los recursos y los medios de comunicación se refieren abiertamente a la existencia de la diplomacia del gas o la petrodipomacia, desplegada por Irán, Rusia o Venezuela. Sin duda, la politización de los recursos energéticos no constituye una novedad, especialmente desde que los propios países miembros de la OPEP declarasen abiertamente tras la crisis de 1973 que emplearían el petróleo como arma política. Ahora bien, los ciclos de alza en los precios de los hidrocarburos que hemos vivido recientemente y las previsiones acerca del final de un modelo energético han contribuido a esta percepción.

En este contexto, la Unión Europea se posiciona en el mercado como un importante consumidor con alta dependencia en aumento, según las estimaciones de la Comisión Europea, corroboradas por la AIE y con ausencia de cohesión entre los Estados miembros acerca de los modelos energéticos. En efecto, la UE cubre sus necesidades energéticas en un 50% con productos importados pudiendo alcanzar de aquí a 2020 o 2030 porcentajes en torno al 70%. Las importaciones energéticas representan el 6% de las importaciones totales y, desde el punto de vista geopolítico, el 45% de las importaciones de petróleo proceden de Oriente Medio, y el 40% de las importaciones de gas natural, de Rusia. Pero la UE no dispone aún de todos los medios necesarios para influir en el mercado internacional. Las discrepancias entre los Estados miembros debilitan la posición de la UE ante determinados suministradores. Así, por ejemplo, la celebración de acuerdos bilaterales de inversión en el pasado por parte de

⁴ ISBELL; P., *El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas*, Documento de Trabajo nº 21/2007, Real Instituto Elcano, 30 de mayo, p.8.

⁵ IEA, *World Energy Outlook Nov. 2013*, <http://www.iea.org>. Estimaciones corroboradas por el Informe Anual de British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy June 2013*, <http://www.bp.org>

⁶ Vista su posición de segundo consumidor mundial de petróleo (por detrás de EEUU) y con un índice de importaciones de 30 por ciento, la seguridad energética se ha convertido en la prioridad de los actuales líderes chinos, conscientes del serio peligro que puede suponer para su meteórico desarrollo económico. Por ello, su política exterior se halla en buena medida dirigida a este objetivo. China National Petroleum Corporation, grupo matriz de PetroChina, está realizando una rápida internacionalización de sus empresas, llevando a cabo acuerdos de exploración y explotación de campos de gas y petróleo en Asia Central, América del sur y África. Al mismo tiempo, está incrementando su capacidad de crudo y refino, ampliando la capacidad de las refinerías existentes y construyendo de nuevas, como la de la región autónoma de Guangxi Zhuang y la de la provincia de Sichuan. PetroChina ha concluido además acuerdos de cooperación con empresas rusas (Rosneft) y la estadounidense Chevron.

⁷ La zona del Ártico es, desde este punto de vista, especialmente vulnerable ya que se le suponen importantes reservas en recursos de petróleo y de gas y la soberanía de los mismos es reivindicada por EEUU, Rusia, Canadá, Noruega y Dinamarca (Groenlandia).

ciertos Estados miembros con Muammar-el-Gadafi ha acabado por cuestionar el componente de derechos humanos y democracia no sólo en relación con Libia, sino también de la propia política de vecindad. Otro caso paradigmático fue el acuerdo bilateral de suministro de Merkel con Putin en 2007 que “condicionó” los resultados de la Cumbre UE-Rusia con vistas a la renegociación de las relaciones convencionales existentes. Todo ello en un marco en que los incentivos comunitarios tradicionales, tales como la política comercial, la cooperación al desarrollo o los fondos derivados de instrumentos financieros empleados en las relaciones con países terceros, ya no funcionan con la misma efectividad de antaño.

En este contexto, la Unión tiene el reto de definir un “modelo” de política energética tanto interna como externa que no sólo le proporcione una seguridad de suministro, sino que también se ajuste a los objetivos y prioridades de una política energética a nivel interno, coherente con el resto de políticas de la Unión Europea y especialmente en lo relativo a los condicionantes medioambientales y a la lucha contra el cambio climático.

II. ¿LA EXISTENCIA DE UN “MODELO” ENERGÉTICO EUROPEO?: EL PUNTO DE PARTIDA

En este contexto, cuando en el Consejo europeo de marzo del 2007 los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron lanzar la Política Energética para Europa⁸, se produjo un cambio de perspectiva real sobre los riesgos y los desafíos de una Unión Europea sin una política energética. Hasta ese momento, es cierto, existía un acervo comunitario sobre energía desarrollado a lo largo de los años y, especialmente, a partir del mercado interior, de la política de medio ambiente y de las redes transeuropeas. Sin embargo, la suma de dichas medidas no constituía una política energética en sí misma puesto que los objetivos energéticos se hallaban subordinados al logro de otras prioridades y a la implementación de otras políticas que, aunque evidentemente conexas, eran distintas. En el pasado, las iniciativas desplegadas por las instituciones de la Unión Europea dirigidas a coordinar las acciones de los Estados miembros en el ámbito material de la energía habían sido objeto de importantes discrepancias estatales, dificultando así el logro de resultados concretos.

La toma de conciencia que se “oficializó” en el mencionado Consejo Europeo de 2007 sobre el llamado coste de la fragmentación se tradujo, de un lado, en la definición de los tres ejes de la Política Energética Europea: Seguridad de aprovisionamiento, Sostenibilidad y Competitividad y, de otro, en la adopción de un Plan de Acción 2007-2009 en el que se preveían medidas concretas para alcanzar los mencionados objetivos. Con ello, el Consejo Europeo respondió a la llamada de la Comisión, pero también del Alto Representante para la Política Exterior, que durante 2006 habían presentado numerosas propuestas insistiendo en la necesidad de asegurar el suministro a través de una política exterior coherente y estratégica⁹ y desarrollar una política energética sostenible. Así pues, la Política Energética Europea se ha concebido sobre la base de un cambio de modelo energético y como un instrumento para combatir el cambio climático y avanzar progresivamente hacia una economía baja en carbono, y unos sectores energéticos y de transporte eficientes y “limpios”.

⁸ Consejo Europeo de la Unión Europea, Plan de Acción (2007-2009), Una Política Energética para Europa (EPE), Anexo I a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007, [7224/1/07 REV 1 ANNEX I, 2 mayo de 2007]. Esta es la expresión literal que emplea el Consejo Europeo y que aparece en las Conclusiones.

⁹ Nos referimos, en concreto, al Libro Verde, en el que se definía una Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura (COM (2006) 105 final, de 8 de marzo de 2006) y al documento conjunto Comisión/Alto Representante presentado en el marco del Consejo europeo de junio de 2006, titulado “Una política exterior al servicio de los intereses energéticos de Europa” (S160/06).

⁹ Sobre el proceso de adopción de la Política Energética Europea, *vid.* ZAPATER DUQUE, E., “Una nueva política energética común para la Unión Europea? Entre el compromiso y la controversia”, en REMIRO BROTONS, A; FERNÁNDEZ EGEA, R.M^a, *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario*, Fundación BBVA, Bilbao, 2009, pp. 197-235.

La adopción de un Plan de Acción de energía para el periodo 2007-2009, presentado por la Comisión en enero de 2007 supuso también un cambio importante de metodología: de las acciones concretas en energía, ligadas al mercado interior, al medio ambiente o a las redes transeuropeas, a una concepción global, tendente al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En ella, los Estados miembros se comprometían a adoptar el paquete 20-20-20, es decir: una disminución de un 20% de gases de efecto invernadero; un aumento hasta un 20% de energías renovables y un incremento de un 20% más de eficiencia energética. Este Plan hizo hincapié en la sostenibilidad y el mercado interior y se ha articulado en torno a cuatro temas con propuestas tanto a corto como a medio plazo. Dichos temas prioritarios son, primero, el logro del mercado interior del gas y de la electricidad; segundo, garantía de la seguridad de aprovisionamiento; tercero, el diseño de una política energética internacional y, cuarto, el impulso de la eficacia energética y las energías renovables, es decir, los ámbitos que tradicionalmente se han venido identificando como el núcleo duro de la política energética¹⁰.

El periodo 2007-2009 fue, pues, especialmente prolífico tanto en la elaboración de documentos de estrategia, como en la revisión y adopción de nueva normativa UE. En este sentido, destacaron los siguientes documentos: en primer lugar, el Plan de actuación de la Unión Europea lanzado por la Comisión en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía, concebido tras la segunda revisión estratégica del sector de la energía (adoptado en diciembre 2008)¹¹. En él, se establecían cinco ejes básicos de actuación: a) la aprobación de medidas destinadas a diversificar las fuentes energéticas y adaptar las estructuras de conexión internas, como por ejemplo, la voluntad de conectar con el Caspio o el Mediterráneo; b) otorgar a la energía un lugar preferente en las relaciones exteriores, especialmente con Rusia; c) renovar la legislación existente relativa al almacenamiento de petróleo y gas en casos de crisis de suministro; d) mejora de la eficiencia energética a través de diversas medidas como el etiquetado de productos en función de su nivel de eficiencia y e) aprovechar mejor los recursos energéticos.

En segundo lugar, el 23 de abril de 2009 se aprobó el conocido como Paquete de Energía y Clima (2013-2020), que constaba de medidas concretas para alcanzar los objetivos 20-20-20 antes mencionados. En concreto, se adoptaron cuatro textos legislativos: a) la Directiva 2009/29/CE¹² por la que se revisa el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, que abarca aproximadamente el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE; b) la Decisión (406/2009/CE)¹³ sobre la distribución de esfuerzos que fija objetivos nacionales vinculantes acerca de las emisiones de los sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE; c) la Directiva 2009/28/CE¹⁴ que fijaba objetivos nacionales vinculantes para aumentar la parte que suponen las fuentes de energías renovables dentro de la combinación energética; d) la Directiva 2009/31/CE¹⁵ por la que se establecía un marco jurídico que permita una utilización segura y ecológica de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono.

Las citadas medidas se complementaban con dos actos legislativos que se acordaron al mismo tiempo: a) un Reglamento (CED) n° 443/2009¹⁶ con arreglo al cual las emisiones de CO² de los

¹⁰ Según el ex comisario de Energía Andris Piebalgs, la nueva Política Energética Europea y el paquete 20-20-20 suponen un paso para que la Unión Europea se sume a una "tercera revolución industrial" con un nuevo modelo energético. PIEBALGS, A., *How the European Union is preparing the "Third Industrial Revolution" with an innovative energy policy*, EUI Working Papers, núm. 11. Badia Fiesolana: European University Institute, 2009.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Segunda revisión estratégica del sector de la energía. Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía, COM (2008) 781 final, de 13 de noviembre de 2008.

¹² DO L 140, de 5 de junio de 2009, p. 63.

¹³ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 136.

¹⁴ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 16.

¹⁵ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 114.

¹⁶ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 1.



automóviles nuevos deberán reducirse de manera progresiva entre 2012 y 2015 para situarse en 120 g/km por término medio, y disminuir posteriormente hasta 95 g/km en 2020. Sólo con esta medida se lograría reducir en más de un tercio las emisiones de los sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión; y b) una revisión de la Directiva 2009/30/CE¹⁷ sobre la calidad de los combustibles, de acuerdo con la cual en 2020 los proveedores de combustible deberían reducir un 6% las emisiones de los gases de efecto invernadero dentro de la cadena de producción de combustibles.

Por último, en julio de 2009 se produjo la aprobación del llamado Tercer Paquete por el que se introducían los siguientes cambios: a) la modificación de las Directivas de 2003 sobre el mercado interior del gas y la electricidad¹⁸, b) la aprobación del Reglamento (CE) nº 714/2009¹⁹, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y del Reglamento (CE) nº 715/2009²⁰, que introduce importantes modificaciones al Reglamento 1775/2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, c) la adopción del Reglamento (CE) nº 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)²¹.

Así pues, durante el periodo 2007-2009 los Estados lograron alcanzar consensos sobre aspectos de la política energética complejos y las instituciones de la Unión adoptaron un importante corpus normativo cuyas últimas medidas todavía se hallan en plena fase de transposición e implementación efectiva y que implican para los Estados no sólo una revisión en profundidad de su legislación nacional sino también un cambio de modelo energético, con un calendario preciso. En relación con este objetivo, cabe señalar que además de las obligaciones jurídicas derivadas de los actos legislativos adoptados, los Estados miembros se hallaban obligados a recoger las medidas y los objetivos a adoptar a nivel interno en un plan nacional, a presentar ante la Comisión antes del 30 junio de 2010, evidenciando de este modo un cambio de metodología importante destinado a construir una política energética estratégica.

Aunque el núcleo fundamental de las medidas legislativas fueron adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones de la UE han proseguido la estrategia legislativa adoptando nuevos actos, esta vez sobre la base jurídica propia del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Es el caso, entre otros, de la Decisión 994/2012/UE, que establece un mecanismo de intercambio de información sobre los acuerdos intergubernamentales adoptados entre los Estados miembros y Estados terceros²², o de la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro²³ o del Reglamento (UE) no 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía²⁴.

Desde entonces y hasta ahora, la Unión Europea ha complementado la acción legislativa desarrollada con la definición de instrumentos de estrategia que, una vez lograda la implementación efectiva de los actos legislativos del tercer paquete, orientarán los futuros avances hacia la definición de un “modelo energético” para la Unión Europea en el que la seguridad, la competitividad y la sostenibilidad constituyen los tres ejes fundamentales. Nos

¹⁷ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 88.

¹⁸ Tercer conjunto de medidas legislativas en el mercado interior del gas (Directiva 2009/73/CE, de 13 de julio de 2009, DO L 211, de 14 de agosto de 2009, p. 94) y la electricidad (Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, DO L 211, de 14 de agosto de 2009, p. 55).

¹⁹ DO L 211, *op. cit. supra*, p. 15.

²⁰ DO L 211, *op. cit. supra*, p. 36.

²¹ DO L 211, *op. cit. supra*, p. 1.

²² DO L. 299, 27 de diciembre de 2012.

²³ DO L 178, de 28 de junio de 2013, p. 66.

²⁴ DO L 326, de 8 de diciembre de 2011, p.1.

referimos, en concreto, a tres documentos: la Estrategia 2020²⁵, adoptada en 2010, la Hoja de Ruta 2050²⁶ adoptada en 2011 y la Estrategia Europa 2030 adoptada en enero de 2014²⁷.

III. LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE FUTURO PARA LA UNIÓN EUROPEA

Las medidas legislativas constituyen instrumentos que, junto con instrumentos políticos y económicos, se enmarcan en la consecución de objetivos a medio y largo plazo recogidos en una estrategia global asumida por los actores implicados, es decir, las instituciones de la UE y los Estados miembros. La necesidad de contar con una estrategia global en el ámbito energético y medioambiental fue asumida con retraso por parte del Consejo Europeo, tal y como se ha señalado con anterioridad. Sin embargo, desde el Consejo Europeo de 2007 ya no parece haber vuelta atrás. Los retos económicos y geopolíticos a los que se enfrenta la UE han motivado finalmente un cambio de rumbo y en esta línea los instrumentos *soft law* han cobrado un protagonismo necesario.

En este sentido, la Estrategia 2020 supone un primer paso en esta nueva hoja de ruta. Aunque no se consagra específicamente a la energía, sí se refiere a ella entre sus siete iniciativas emblemáticas dirigidas a alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En concreto, se menciona en la primera de ellas, “Unión por la innovación”, que debe apoyar la producción de productos y servicios innovadores, en particular, los relativos al cambio climático, la eficiencia energética, la salud y el envejecimiento de la población, y en la iniciativa de una “Europa que utiliza eficazmente sus recursos” que debe apoyar la gestión sostenible de los recursos y la reducción de emisiones de carbono, manteniendo la competitividad de la economía europea y su seguridad energética. A la implementación de esta estrategia, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2010²⁸, se están destinando importantes recursos financieros con cargo a los presupuestos de la UE.

En el año 2011 se adoptó otro documento estratégico importante: la Hoja de Ruta 2050 hacia una economía baja en carbono competitiva en 2050. En él, la Comisión Europea va más allá del corto plazo y propone una forma costo-eficiente de lograr reducciones profundas de emisiones a mediados del siglo XXI. La Hoja de Ruta indica que todas las grandes economías tendrán que hacer reducciones de emisiones para que la temperatura media global no supere los 2°C en comparación con la temperatura de la era preindustrial. La Hoja de Ruta es uno de los planes de política a largo plazo anunciados bajo la iniciativa emblemática de Europa Eficiente de Recursos destinada a poner a la UE en el camino adecuado al uso de los recursos de una manera sostenible. Esta Hoja de Ruta indica que, en 2050, la UE debe reducir sus emisiones un 80% por debajo de los niveles de 1990 a través de reducciones domésticas y se establecen objetivos progresivos (reducciones del orden del 40% en 2030 y 60% en 2040). También muestra cómo los principales sectores responsables de las emisiones de Europa, generación de energía, industria, transporte, edificios y construcción, así como la agricultura, pueden hacer la transición hacia una economía de baja emisión de carbono de una forma rentable.

En abril de 2013 se presentaba la Estrategia de Adaptación al cambio climático de la UE²⁹, en el que se han planteado medidas para 2017, incluida la previsión de un instrumento jurídico vinculante, que vendrían a complementar las medidas de mitigación que hasta ahora han

²⁵ COM (2010) 2020 final, Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de 3 de marzo de 2010.

²⁶ COM (2011) 885 final, Hacia una nueva economía competitiva en baja intensidad de carbono en 2050, de 12 de diciembre de 2011.

²⁷ COM (2014) 15 final, “Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030, de 22 de enero de 2014. Basado en el COM (2013) 169 final, Libro Verde: Un marco para las políticas de clima y energía en 2030, de 27 de marzo de 2013.

²⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de primavera, celebrado en Bruselas el 25 y 26 de marzo de 2010.

²⁹ COM (2013) 216 final, de 16 de abril de 2013.

constituido el eje de la acción de la UE a la hora de combatir el Cambio climático. El Libro Blanco titulado «Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación», publicado en 2009, presentó una serie de medidas, la mayoría de las cuales ya se han aplicado³⁰. Una de las principales prestaciones contempladas en el libro era la aplicación web denominada European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT13), o plataforma europea de adaptación al clima, que se puso en marcha en marzo de 2012. La plataforma recoge los datos más recientes sobre las medidas de adaptación implantadas en la UE, así como varios instrumentos de ayuda a la adopción de normas estratégicas, de gran utilidad. La UE ha comenzado a integrar la adaptación en varias de sus propias políticas y programas financieros. Hasta el momento, quince Estados miembros de la UE han adoptado una estrategia de adaptación³¹, y se están preparando otras. Algunas de las estrategias adoptadas se han complementado con planes de actuación, y se ha avanzado en la integración de las medidas de adaptación en las políticas sectoriales. No obstante, la adaptación, en la mayoría de los casos, se halla aún en una fase inicial, por lo que las medidas concretas disponibles son relativamente escasas. Algunos Estados miembros han creado planes sectoriales, como los destinados a luchar contra las olas de calor y las sequías, pero solo una tercera parte de ellos han realizado una valoración global de la vulnerabilidad para respaldar las políticas correspondientes. De hecho, tanto el seguimiento como la evaluación están resultando especialmente difíciles, ya que apenas se han elaborado indicadores y métodos de seguimiento.

Por último, el 28 de enero de 2014, la Comisión Europea presentó una propuesta que dotaría de continuidad al Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático, con horizonte 2030, y en la que se proponen nuevos objetivos de reducción de emisiones y de energías renovables. Con esta propuesta se pretende dar continuidad a la arquitectura de lucha contra el cambio climático de la UE que ya se viene aplicando y, además, será el elemento principal que defina la participación de la Unión en el nuevo acuerdo post-2020 en el ámbito de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), ya que definirá el objetivo de reducción de emisiones de la UE a partir de 2020 en un instrumento jurídico internacional con compromisos de carácter vinculante para los Estados parte, tal y como ya se ha mencionado.

Los principales elementos de esta Propuesta a 2030 son, nuevamente, establecer un objetivo de reducción de gases de efecto invernadero, un objetivo de energías renovables a nivel europeo, la futura consideración de la eficiencia energética, la reforma del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión, el incremento del nivel de seguridad del suministro energético de la UE y la creación de nuevas oportunidades en materia de crecimiento y empleo. En concreto, en materia de reducción de gases efecto invernadero, se propone alcanzar la reducción de emisiones en un 40% por debajo de los niveles de 1990, solamente con medidas de los Estados miembros, es decir, sin utilizar créditos internacionales. De esta forma no solo se cumplirán los objetivos para 2030, sino que se demostrará que la UE podrá cumplir otra meta mucho más ambiciosa: llegar a 2050 con entre un 80 a un 95% menos de emisiones. Al respecto, debe señalarse que la UE manifiesta su voluntad de intentar liderar la lucha contra el cambio climático en el contexto mundial y acudir a la Conferencia de las Partes de la ONU, que se celebrará en París en 2015, (COP 21), con unos objetivos conjuntos³².

En relación con las energías renovables, la Estrategia 2030 mejora el objetivo previsto en el marco 20-20-20 y propone conseguir al menos un 27% por ciento más de energía renovable por encima de los niveles de 1990, permitiendo a los Estados miembros fijar sus objetivos nacionales con una mayor utilización de fuentes de energías autóctonas. De esta forma las renovables tendrán una mayor participación en el sector eléctrico, pasando del 21% en la

³⁰ COM(2009) 147 final. Para hacer un repaso completo de la aplicación de esas medidas, véase la evaluación de impacto.

³¹ Véase <http://climate-adapt.eea.europa.eu/web/guest/adaptation-strategies>

³² Entre 1990 y 2012, la UE consiguió reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 18% y eso influyó en su PIB que creció en un 45%, y está a punto de cumplir su meta para 2020. Aunque algunos países, entre ellos España tendrán que hacer esfuerzos adicionales para cumplir con sus objetivos nacionales.

actualidad a al menos un 45% en 2030. La Unión Europea parte de la premisa de que la experiencia indica que las energías renovables son clave para reducir el déficit comercial de la UE en materias primas energéticas, y para evitar la exposición a la interrupción del suministro y a los precios volátiles de los combustibles fósiles, pero requieren, no solo la integración del mercado, sino también altos niveles de inversión, rentabilidad y competencia leal, así como una transformación fundamental de la infraestructura energética de la UE. Esto incluye interconexiones transfronterizas³³. Sin una acción conjunta en materia de energías renovables, este objetivo no es posible.

Sobre la eficiencia energética, la Estrategia 2030 efectúa especial hincapié en los efectos positivos de las normas adoptadas en el Tercer paquete, que ya están empezando producir importantes ahorros de energía³⁴. En general, las medidas redundarán en mayores beneficios vinculados sobre todo, con un menor uso de la energía y una menor importación de combustibles fósiles³⁵. Al tiempo, se reduciría también la contaminación del aire, en beneficio de la salud humana³⁶ y podrían crearse nuevas oportunidades en términos de empleo en campos como la ingeniería, la fabricación básica, equipos de transporte, construcción y servicios de oficina.

Por último, la Estrategia 2030 afronta como preocupación importante la necesidad de “descarbonizar” la economía de la UE y evitar la llamada “fuga de carbono”, es decir, el riesgo de que las empresas deslocalicen su producción fuera de la UE a terceros países en los que la industria no esté sujeta a parecidas limitaciones de emisiones. Para evitar ese problema los sectores que utilizan energía de una manera intensiva y que están expuestos a la competencia internacional recibirían derechos de emisión del ETS de forma gratuita de acuerdo con una referencia basada en las mejores tecnologías disponibles. Este sistema está sirviendo como una salvaguardia efectiva, por lo que la Comisión propone mantener el sistema de asignación gratuita a partir de 2020, si otras economías importantes no toman medidas climáticas comparables. El sistema podría mejorarse para concentrarlo en aquellos sectores con mayor riesgo de fuga de carbono aunque, un estudio de la Comisión confirma hasta ahora que no hay ninguna evidencia de que se hayan producido fugas de carbono en la UE debido a la ETS.

Por consiguiente, la definición de objetivos políticos y estratégicos a corto y medio plazo, junto con las posibilidades que ha planteado el Tratado de funcionamiento de la UE, suponen un nuevo avance en la configuración de un “modelo” energético para la UE que esbozado en 2007 va tomando contenido con mayor concreción. Energía y medio ambiente son, para la UE, elementos indisolubles, al contrario del modelo energético que otros países como Estados Unidos o China propugnan. A este punto, es preciso detenerse por unos instantes en la estrategia energética desarrollada por la UE en el plano internacional.

³³ España cuenta con muy pocas infraestructuras de interconexión en este momento y precisará potencial de almacenamiento y redes inteligentes para la gestión de la demanda con el fin de garantizar un suministro seguro de electricidad. Por otra parte, las políticas de los gobiernos en este punto son contradictorias hasta el punto de que actualmente las empresas de renovables han iniciado una auténtica batalla judicial contra la administración española por la supresión de las primas. Véase *Expansión* de 17 de julio de 2014.

³⁴ En este sentido, las medidas de diseño ecológico y etiquetado representan alrededor de 90 millones de tep (tonelada equivalente de petróleo) de ahorro de energía en 2020; el reglamento de la UE para coches y furgonetas, ha reducido las emisiones de CO² de los vehículos nuevos, de 172 g por kilómetro en 2000 a 136 g por kilómetro en 2011; El rendimiento energético revisado de edificios (EPBD), podría proporcionar a la UE hasta 65 millones de tep de ahorro en el sector de la construcción para 2020. La nueva Directiva dará lugar a mejoras en las normas de construcción pública, auditorías energéticas y sensibilización de los consumidores sobre los beneficios de la eficiencia energética.

³⁵ En comparación con 2010, el volumen de importación de energía se reduciría como mínimo en un 10% y el de gas natural, en al menos un 9%.

³⁶ Según las cifras indicadas por la Comisión, los recortes en la concentración de partículas evitarán daños a la salud por la contaminación del aire, que reducirán el gasto en 2030 en más de 2 mil millones de euros.

IV. DE “UNA POLÍTICA EXTERIOR AL SERVICIO DE LOS INTERESES ENERGÉTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA” A LAS ASOCIACIONES ENERGÉTICAS

La Comisión y el Alto Representante para la Política Exterior presentaban un documento conjunto en el marco del Consejo Europeo de junio de 2006, titulado “Una política exterior al servicio de los intereses energéticos de Europa”. En él se señalaba que, en términos de seguridad colectiva, la UE no podía permitirse seguir sin una política de relaciones exteriores en materia energética y que dicha política debía estar basada en una definición clara de los intereses de la Unión y una evaluación fiable de los riesgos. Dicha política exterior debía ser:

- Coherente, es decir, respaldada por todas las políticas de la Unión, de los Estados miembros y por el sector;
- Estratégica, reconociendo las dimensiones geopolíticas de las cuestiones de seguridad vinculadas a la energía,
- Coincidente con la promoción de los intereses de la Unión.

Ahora bien, el documento subrayaba también el derecho legítimo de los Estados miembros a seguir sus propias relaciones exteriores para garantizar su seguridad energética y a elegir la composición de su propio mercado³⁷.

Pese a ello, los Estados miembros son conscientes de que únicamente una acción concertada a nivel de la UE puede contar con fuerza suficiente en caso de interrupciones bruscas de suministro o de problemas con los principales proveedores. Se es consciente que las relaciones bilaterales de energía entre los Estados miembros y los países proveedores o de tránsito tercero pueden dar lugar a una fragmentación del mercado interior en lugar de un refuerzo del abastecimiento energético de la UE y la competitividad. El marco normativo que se ha ido estableciendo progresivamente a nivel de la UE tiene consecuencias importantes para los países socios, como en el ámbito de las disposiciones de acceso de red, seguridad y competencia. En 2014, con la finalización del plazo fijado por el Consejo Europeo para completar el mercado interior de la electricidad y el gas, es urgente desplegar plenamente su dimensión exterior.

Desde la última Comunicación de la Comisión sobre las relaciones energéticas exteriores, los marcos políticos y jurídicos para la política energética de la UE se han transformado. Tal y como se ha señalado, el Tratado de Lisboa establece objetivos claros para la política energética de la UE, desarrollada posteriormente en la Estrategia Europa 2020. Es evidente que la UE no puede alcanzar estos objetivos sin abordar adecuadamente la dimensión externa.

La UE, en cambio, debe basarse en la fuerza de su mercado, la ampliación de los vínculos entre la red energética europea y los países vecinos y la creación de una zona de regulación más amplia y beneficiosa para todos. Ahora bien, la cuestión clave estriba en cómo gestionar e institucionalizar los vínculos con los terceros países de forma estratégica y sistemática. ¿A través de una relación bilateral?, ¿o más bien a través de una acción concertada a nivel regional y, en la medida de lo posible, multilateral? En el pasado, la UE ha utilizado las tres aproximaciones puesto que cada una de ellas aporta soluciones distintas.

En el marco de las relaciones bilaterales, la energía ha venido apareciendo como un sector más en todos los acuerdos de cooperación al desarrollo desde finales de los años ochenta. Rodeada por casi el 80% de los recursos mundiales de hidrocarburos, la importancia que las

³⁷ En una Comunicación posterior, la Comisión desarrollaba con mayor precisión los principios sobre la acción exterior de la Unión en materia de energía contenidos en el documento conjunto con el Alto Representante, véase COM (2006) 590 final, de 12 de octubre de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, “Relaciones exteriores en materia de energía-de los principios a la acción”. En este documento de insiste en la importancia de desarrollar una acción coherente para la seguridad de aprovisionamiento y, al tiempo, en la oportunidad histórica que se le plantea a la Unión Europea para liderar una política energética sostenible.



cuestiones energéticas ocupan en el marco de la estrategia de vecindad, de la política con los países de la zona del Mar Caspio, del Mar Negro, de Oriente Medio, de las regiones del Golfo, de Noruega y en las relaciones con Rusia, se justifica por sí sola. La lógica bilateral puede presentar de entrada las ventajas de la negociación en un marco en el que las cuestiones energéticas se mezclan con aspectos políticos, diplomáticos, económicos y estratégicos: en otras palabras, las relaciones se inscriben en la amplia práctica convencional, comercial y política de la Comunidad Europea, permitiendo negociar con el tercero desde una posición privilegiada³⁸. Ahora bien, algunos consideran que la lógica bilateral se adapta difícilmente a la realidad del contexto energético internacional y perturba el funcionamiento de los mercados internacionales puesto que, cuanto más específicas, múltiples y renegociables son las relaciones bilaterales, más evoluciona la aproximación bilateral hacia una lógica multilateral³⁹. De hecho, el propio Alto Representante se refería al riesgo de los acuerdos bilaterales en los siguientes términos “*Si los países consumidores terceros llegasen a la conclusión que el único modo de garantizar la seguridad consiste en celebrar acuerdos bilaterales, crecería el riesgo de perturbación del sistema energético*”. Por ello, las relaciones bilaterales deben verse como instrumento a corto plazo, dirigido al objetivo final de formar una zona normativa común que funcione con normas comunes en materia de comercio, tránsito y medio ambiente, sobre la base de una reciprocidad⁴⁰ en la apertura y el cumplimiento de las normas del mercado: no discriminación, competencia, transparencia y control de la aplicación de las normas.

En el plano bilateral, las cuestiones energéticas ocupan un lugar en los marcos de cooperación y acuerdos bilaterales existentes con países productores, como Noruega, Rusia, Argelia⁴¹.

Estrategia a nivel bilateral: Diálogos en energía con proveedores

Algeria (Acuerdo de asociación) MOU 7/7/2013

http://ec.europa.eu/energy/international/doc/20130707_signed_mou_fr.pdf

Noruega: inicio 2005. Último diálogo sectorial 22/6/2012

Irak: MOU 18/1/2010 y Declaración conjunta de 27/5/2011

http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/iraq/2010_01_18_iraq_mou_en.pdf

Rusia: el primero entre los primeros

³⁸ ZAPATER, E., *op. cit.*, 2002, p.203.

³⁹ KEPPLER, J.H., *La sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe: principes et mesures*, 2007, p. 14.

⁴⁰ Sobre la cuestión de la reciprocidad, debe subrayarse la contradicción entre la posición del Alto Representante que la considera como un elemento fundamental en las relaciones energéticas con los países terceros y la adopción del Reglamento (CE) n° 1775/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural (DO L 289 de 3.11.2005, p. 1/13). La normativa comunitaria relativa al acceso al mercado interior de compañías no comunitarias ha sido ampliamente criticada por compañías como Gazprom.

⁴¹ MAÑÉ, A., “Sécurité énergétique en Méditerranée occidentale: nouveaux facteurs, nouvelles politiques. Un regard espagnol”, Note de l’Ifri, octubre 2008, P. 7.

También en el caso de otros países en tránsito, en el Memorándum con Ucrania⁴² sobre cooperación en materia de energía y en los Acuerdos Euromediterráneos y el Foro euromediterráneo de la energía, en los planes de acción de la política de vecindad, en los Memorándums de acuerdo con Turkmenistán⁴³, Azerbaiyán⁴⁴ y Kazajstán⁴⁵, la Cooperación energética Euromed⁴⁶, o la iniciativa de Bakú. Sin duda, en el marco de las iniciativas bilaterales cobra especial importancia la relación con Rusia, con la que debería celebrarse de un acuerdo general que cubra todos los productos energéticos. El objetivo debería ser la integración de los mercados energéticos europeos y rusos, de forma no discriminatoria, transparente, recíproca, dada la interdependencia existente para ambas partes⁴⁷.

Estrategia a nivel bilateral: Diálogos en energía prioritarios Rusia

- 20 años de cooperación. Diálogo en energía inicio 2000. Roadmap Rusia-EU Energy Cooperation until 2050, firmado en marzo 2013
http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf
- Incertidumbre sobre el marco jurídico que deba regir las relaciones entre la UE y Rusia a largo plazo: importantes divergencias a propósito del capítulo de energía de un nuevo marco jurídico global, el llamado Nuevo Acuerdo
- Necesidad de claridad jurídica se ponga cada vez más de manifiesto con el creciente número de casos que surgen entre las dos partes en relación con la energía

En el caso de Turquía también destaca su carácter estratégico como país de tránsito. Sin embargo, muchas de las menciones que aparecen en los acuerdos constituyen normas de “*soft law*”. Por ello, desde la óptica de las instituciones comunitarias, y muy especialmente la Comisión, se apuesta por incluir en dichos convenios compromisos jurídicamente vinculantes para las Partes que abarquen desde la liberalización recíproca de las condiciones comerciales y las inversiones en todos los mercados del sector de la energía hasta la concesión de acceso a los oleoductos y los gasoductos por parte de los países situados en las cadenas de tránsito y de transporte⁴⁸. Ahora bien, en la práctica dicha inclusión plantea numerosos problemas, tanto por parte de los Estados miembros, recelosos ante la posibilidad de incluir compromisos que luego puedan condicionar su soberanía en este tema, como por parte de los Estados terceros, que ven en la Unión Europea un bloque que negocia desde la asimetría, poco proclive a tomar en consideración los intereses de la otra parte. Por ello, los Estados suelen preferir marcos *ad hoc* en los que tratar las cuestiones energéticas. De todos modos, la regulación de las

⁴² Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Ucrania, firmado el 1 de diciembre de 2005.

⁴³ Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Turkmenistan, firmado el 26 de mayo de 2008.

⁴⁴ Memorándum de entendimiento y partenariado estratégico entre la Unión Europea y la república de Azerbaijan en el ámbito de la energía, firmado el 27 de noviembre de 2006.

⁴⁵ Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Kazakhstan, firmado el 4 de diciembre de 2006.

⁴⁶ A nivel bilateral destaca la Declaración común sobre las prioridades de cooperación entre la Comisión europea y el reino de Marruecos en el sector de la energía, documento de estrategia firmado el 23 de julio de 2007 con el objetivo de cubrir acciones para el periodo 2007-2013.

⁴⁷ El 30 de octubre de 2000, en el marco de la 6ª Cumbre Unión Europea-Rusia, se decidió otorgar entidad propia a las cuestiones sobre energía a través del diálogo energético UE-Rusia. En este marco se alcanzan compromisos y se dirimen diferencias entre ambas partes en este sector.

⁴⁸ COM (2006) 590 final, *op. cit.*, p.5 y COM (2007) 1 final, *op. cit.*, p. 20.

cuestiones energéticas deberá ser compatible con las normas generales de la OMC en este ámbito.

A estas relaciones bilaterales el Consejo ha reconocido la necesidad de nuevas iniciativas para desarrollar, las llamadas “asociaciones energéticas”⁴⁹ mutuamente beneficiosas con los principales actores en todos los temas de interés común, como la seguridad energética, las inversiones en la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, las tecnologías de baja emisión de carbono, la eficiencia energética y la seguridad nuclear. En este sentido, la Comisión ha propuesto la adopción de medidas concretas para ampliar la cooperación energética más allá de la mera seguridad física de las importaciones. Es compatible y se basa en la Estrategia Europea de Seguridad diciembre de 2003, tal como fue revisada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008.

Este tipo de asociaciones y el compromiso de la UE en los foros internacionales como el G-20 también deben promover políticas energéticas más sostenibles en terceros países, mientras que la mejora de la transparencia del mercado y facilitar la volatilidad del mercado internacional y el trabajo hacia un mercado energético global sea menos vulnerable a choques de oferta y las interrupciones. De esta manera, la política debe contribuir a fortalecer la resistencia de la UE a los eventos de energía externas.

En sus relaciones con los países en desarrollo y menos desarrollados, la UE puede aportar una valiosa contribución al desarrollo económico y el alivio de la pobreza haciendo la energía sostenible y el acceso a la misma una prioridad para la política de desarrollo. La UE está en una posición única para promover las medidas de reforma, de desarrollo de infraestructura y de políticas de energía sostenible.

La multilateralidad como estrategia en el ámbito energético presenta, por su parte, enormes ventajas para lograr una acción concertada que pueda resultar favorable para los países consumidores. Esta tendencia, que en el caso de los países productores ha obtenido sus frutos en el ámbito del petróleo y del gas, no parece una alternativa fácilmente extrapolable a los países consumidores, dadas las conexiones que las distintas opciones energéticas plantean en términos de interés nacional y política exterior. Pese a ello, la Comunidad Europea ha lanzado diversas iniciativas, en un claro intento de dotar al proceso de construcción comunitario de un cierto liderazgo en un ámbito tan complejo. Las iniciativas lanzadas en el marco de la estrategia multilateral evidencian hasta qué punto las instituciones comunitarias han sabido extraer el máximo partido de la situación de los Tratados. El Tratado sobre la Carta de la energía y el Tratado de la Comunidad de la Energía, concluidos ambos sobre una base jurídica múltiple, constituyen un claro ejemplo de esta tendencia.

En este sentido, hay que remontarse hasta el año 1990 y prácticamente tras la caída del muro de Berlín, para observar como la Comunidad Europea impulsó un proceso en su momento innovador que culminó con la firma del Tratado sobre la Carta de la Energía (ECT) el 17 de diciembre de 1994⁵⁰ por un total de 49 Estados, además de las Comunidades Europeas que aparecen como Partes firmantes además de los Estados miembros⁵¹. El principal objetivo de

⁴⁹ COM (2011) 539 final, de 7 de septiembre de 2011, “The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond our Borders”.

⁵⁰ BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1995, p. 3786, *op. cit.* En vigor desde el 23 de septiembre de 1997 (DO L 69, de 9 de marzo de 1998). Con el fin de valorar los términos finales del Tratado, véanse los siguientes documentos: Propuesta y proyecto de la Comisión para la firma y aplicación provisional del Tratado, DO C 344, de 6 de diciembre de 1994, p. 1, COM (94) 405 final y *Boletín de la UE*, 1994/9, punto 1.2.108. Dicha propuesta fue modificada posteriormente por la Comisión, DO C 372, de 28 de diciembre de 1994, COM (94) 557 y *Boletín de la UE*, 1994/11, punto 1.2.1993. Acuerdo de las Partes Contratantes sobre el proyecto de Tratado, *Boletín de la UE*, 1994/6, punto 1.2.107. El Tratado ha sido modificado por Decisión 2001/595/CE del Consejo, de 13 de julio de 2001, relativa a la aprobación por la CE de la enmienda a las disposiciones comerciales del Tratado sobre la Carta de la Energía (DO L 209, de 2 de agosto de 2001) y por las normas relativas a los procedimientos de conciliación aplicables a las controversias sobre cuestiones de tránsito, aprobadas por la Conferencia sobre la Carta de la Energía, (DO L 11 de 16 de enero de 1999).

⁵¹ Entre los Estados firmantes aparece Rusia, aunque después no ratificara el texto del Tratado sobre la Carta de la Energía.

esta iniciativa consistía, por una parte, en crear un marco legal en el que las empresas privadas extranjeras pudieran operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al tiempo que se conseguía un espacio en el que los materiales y los productos energéticos pudieran circular con libertad. Por otra parte, se pretendía avanzar en el ámbito de la seguridad de los abastecimientos, teniendo en cuenta la importancia de los recursos procedentes de zona del Mar Caspio y de Rusia. Finalmente, se trataba de contribuir a un mayor control del medio ambiente y de la seguridad en materia nuclear.

Uno de los aspectos más interesantes de este Tratado consistía en la aplicación de una visión horizontal en el tratamiento de la problemática de la energía. En este sentido, el ECT ha sido el primer acuerdo que ha incluido disposiciones adecuadas para proteger inversiones, facilitar el comercio y garantizar el transporte en un ámbito material concreto al mismo tiempo, cubriendo de este modo prácticamente todas las facetas de un mismo sector económico de carácter estratégico y previendo incluso medidas para garantizar su cumplimiento.

El ECT nunca pretendió regular o planificar las políticas energéticas de los Estados parte en el convenio, aunque el conjunto de las normas en él contenidas respondiese a una determinada concepción económica basada en el liberalismo económico. Su campo de acción es más concreto: su principal objetivo reside en crear un marco legal en el que las empresas privadas extranjeras puedan operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al tiempo que se consigue un espacio en el que los materiales y los productos energéticos pueden circular con libertad. Esta complementariedad de intereses aparece expresada en el texto (Waelde, 1995:5; Paasivirta, 1998: 198; Brazell, 1994: 299).

El tratamiento integral y coordinado de cuestiones tales como el comercio, las normas sobre libre competencia y la libertad de tránsito constituyen un ejemplo más que evidente de hasta qué punto el ECT intenta extrapolar su visión del mercado interior comunitario más allá de las fronteras de la Unión y en un ámbito tan significativo como la energía. El establecimiento de un régimen multilateral de protección de inversiones representa, en sí mismo, un hecho sin precedentes en el contexto internacional, básicamente por dos novedades principales: la extensión de la protección de las inversiones no sólo existentes, sino también a aquellas en fase de realización, llevando a cabo un objetivo aleatorio de promoción y la adopción de un enfoque multilateral en la protección de inversiones. Hoy por hoy, la valoración generalizada sobre el establecimiento de un régimen de inversiones considerablemente amplio es que ello ha supuesto un logro importante en la creación de un marco seguro y estable, máxime si se tiene en cuenta que si bien los Estados occidentales Partes en el ECT habían contraído acuerdos bilaterales sobre inversiones, los países ex-comunistas carecían de normativas similares.

La liberalización que prevé el ECT es un requisito indispensable para crear un clima lo suficientemente atractivo y estable como para atraer las inversiones que precisan estos Estados, a medio y a largo plazo. Planteado en estos términos, hay que reconocer que el Tratado aporta, de un lado, una seguridad jurídica creciente a los inversores, otorgándoles el beneficio del trato nacional, introduciendo una obligación de transparencia en el trato de las inversiones y proporcionando a los países consumidores garantías de aprovisionamiento. De otro, las modalidades previstas para la puesta en marcha de la cooperación establecida en el Tratado (Secretariado, Conferencia ministerial, reconocimiento de mecanismos de arbitraje), aportan garantías de control, asegurando la continuación de un proceso interactivo, todos ellos aspectos exigidos por un inversor. Pero quizá uno de los aspectos más relevantes de esta dimensión europea ha consistido en la idoneidad que ofrece el ECT para acercar las economías de estos países a los principios y normas básicos del mercado interior y su funcionamiento. De este modo, este Tratado proporciona un ejemplo concreto para ir creando una mayor afinidad económica entre los países europeos, allanando el camino hacia una futura adhesión, aunque no sea a corto plazo. Sin embargo, hay que admitir que el futuro del ECT es más que incierto. Las ventajas que presenta en el plano jurídico no han sido entendidas como tales por parte de Rusia, país que si bien firmó el acuerdo, nunca llevó a cabo el proceso de ratificación (al menos hasta la fecha). Así pues, en el plano político el Tratado no ha logrado erigirse en un instrumento clave en las relaciones entre la Unión Europea y Rusia.

Pese a ello, la Comunidad Europea ha seguido apostando años después por esta misma vía multilateral. Tras el precedente del ECT, la Comunidad Europea impulsó el Tratado de la Comunidad de la Energía, que se firmó el 25 de octubre de 2005⁵² junto con ocho países de la región del sudeste de Europa (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Serbia y Montenegro, Rumania, así como también la Misión de las Naciones Unidas que administra Kosovo)⁵³. En vigor desde el 1 de julio de 2006, este tratado pretende ampliar el acervo energético de la UE a los países de los Balcanes Occidentales, estableciendo de este modo un marco legal único en lo relativo a los temas energéticos de la zona, extendiendo las normas del mercado interior a los países de la zona y también aplicar las normas sobre competencia, sostenibilidad medioambiental y energías renovables. Con ello se persigue mejorar la seguridad energética e impulsar las inversiones necesarias, pero también exportar los estándares de la Unión más allá de las fronteras de comunitarias, aproximando a los países vecinos y, en muchos casos, futuros miembros al funcionamiento del mercado interno de la energía. A la hora de valorar la efectividad del acuerdo desde la óptica comunitaria, hay que tener en cuenta que los países terceros firmantes cuentan con el incentivo del posible ingreso en la Unión y por ello se han mostrado más proclives a aceptar las normas. En otras palabras, plantean la aceptación de los compromisos como la necesaria convergencia hacia los estándares europeos y la “europeización” de sus políticas nacionales es vista como un paso más en el camino de la adhesión, por más que la adopción de dichos estándares provoque dificultades.

La actuación de la Unión Europea a nivel internacional no se plantea únicamente mediante la conclusión de acuerdos a través de los que se consiga crear una vasta red de países geográficamente cercanos en los que se apliquen los principios o reglas comunes derivados de la política energética de la UE. Su protagonismo internacional en materia de medio ambiente y en la política de cooperación al desarrollo proporciona dos ámbitos de actuación en los que le sería posible posicionarse en primera línea, ejerciendo una clara influencia. Existen ya iniciativas concretas, como las mencionadas en el programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía⁵⁴, como el impulso del Foro mundial para la eficiencia energética y las energías renovables (GEEREF), con el fin de atraer inversiones privadas para proyectos de eficiencia energética y energías renovables⁵⁵. En estas circunstancias, no resulta extraño que se postule un papel importante de la Unión Europea en la firma de un acuerdo internacional en materia de eficiencia energética, contando con el beneplácito de los Estados miembros⁵⁶. En el ámbito de la cooperación al desarrollo destacó la Iniciativa europea en el sector de la energía puesta en marcha en ocasión de la Cumbre sobre el desarrollo Sostenible⁵⁷.

En definitiva, a la hora de desarrollar una política Europea para Europa, en términos del Consejo Europeo de marzo de 2007, la Unión cuenta ya con un importante bagaje a partir del cual avanzar si realmente existe la voluntad suficiente por parte de los Estados miembros. La

⁵² Decisión 2006/500/CE del Consejo de 29 de mayo de 2006, DO L 18 de 20 de julio de 2006, p.5.

⁵³ Otros países ya han formulado su voluntad de adherirse al Tratado, como en el caso de Noruega y Ucrania.

⁵⁴ COM (2006) 20 final, de 25 de enero de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales.

⁵⁵ COM (2006) 583 final, de 6 de octubre de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables.

⁵⁶ Inicialmente este acuerdo debía firmarse durante el 2008 en Beijing pero no fue posible por distintos motivos, especialmente por el plazo de tiempo. Este acuerdo se incluye en el Plan de acción para la eficiencia energética (2007-2012) y prevé la organización de una conferencia internacional con miras a la adopción de un acuerdo marco abierto a la participación de los principales socios comerciales de la UE y de las organizaciones internacionales clave.

⁵⁷ Una de las propuestas que derivan de esta Iniciativa es el Fondo para la Energía destinado a los Países ACP, dotado con 220 millones de euros. COM (2004) 711 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 26 de octubre de 2004, relativa al desarrollo futuro de la Iniciativa de la UE en el ámbito de la energía.



dimensión internacional de la energía es sumamente importante en el lanzamiento de esta nueva política aunque, como ya planteó en su día Lamy⁵⁸, por más que algunos se empeñen en ver el refuerzo de la política exterior como la pieza esencial de una política energética europea, no hay que olvidar que esta dimensión es sólo una cara de la moneda y que en el reverso de la misma se halla la necesidad de contar con una política energética a nivel interno homogénea, coherente y consistente. Pese a todos los obstáculos, parece que los últimos avances parecen mostrar que estamos en el buen camino.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cuando en el Consejo Europeo de 2007 se “oficializaron” los objetivos de la Política energética se produjo un cambio de perspectiva fundamental, tras décadas de controversias entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Sin duda, el Tratado de Lisboa ha proporcionado nuevos instrumentos con los que actuar pero ha sido la voluntad de los Estados miembros la que ha permitido avanzar en la definición de un modelo energético para la UE, sustentado en tres ejes principales: sostenibilidad, seguridad y competitividad. El cambio de metodología en la implementación de la política es clave en términos de efectividad: de la reacción se ha avanzado hacia la previsión estratégica y tanto Estados miembros como instituciones reconocen la necesidad de lograr mejoras en la gobernanza del sector energético. En este contexto, la coordinación de la dimensión interna y externa de la política energética y la lucha contra el cambio climático resultan imprescindibles para una UE fuertemente dependiente que, pese a las críticas, sigue siendo un importante actor internacional.

⁵⁸ LAMY, P., «Que signifie relancer la politique énergétique européenne?», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 506, pp.141-145, p.144.