
LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA Y SUS IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

GONZALO ESCRIBANO

Director del Programa de Energía
y Cambio Climático. Real Instituto Elcano.
Profesor de Economía Aplicada. UNED.

FEDERICO STEINBERG

Investigador principal de Economía.
Real Instituto Elcano.
Profesor de Análisis Económico. UAM.

La construcción de una nueva arquitectura económica y financiera de la eurozona ha absorbido la actividad de la Unión Europea (UE) en los últimos tiempos, y probablemente lo seguirá haciendo en el futuro (1). Aunque sin las urgencias de la crisis del Euro, algo semejante ocurre con la política energética de la Unión. Tras tres paquetes legislativos para alcanzar un

mercado interior de la energía y con competencias finalmente reconocidas por el Tratado de Lisboa, en septiembre de 2011 la Comisión publicó la Comunicación La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras, destinada a completar el mercado interior de la energía previsto para 2014 con una política energética exterior europea.

Aunque plagada de buenas intenciones, la realidad de la política energética exterior europea no ha estado a la altura del discurso del Consejo ni de la Comisión. En el mismo 2011, Alemania ha inaugurado el Nord Stream y cambiado su política nuclear de manera unilateral; compañías de diferentes Estados miembros participan en rutas alternativas al gasoducto Nabucco (apoyado por la Comisión); los países europeos han mostrado divergencias en el seno de la Agencia Internacional de la Energía respecto a la liberación de reservas estratégicas para contrarrestar la crisis libia; ha habido poca cooperación en la respuesta a situaciones como las revueltas árabes o las amenazas iraníes de bloquear el estrecho de Hormuz; y la crisis financiera ha exacerbado las dificultades de financiar las infraestructuras, europeas y en terceros países,

consideradas vitales por la estrategia energética europea 2020.

Asimismo, se han producido desfases similares en cuanto al desarrollo del mercado interior o la sostenibilidad (por ejemplo, en materia de interconexiones y de fragmentación de los mercados, incluidos los diferentes sistemas de apoyo a las energías renovables o la pobre gestión del sistema del mercado europeo de permisos de emisión).

Por lo tanto, es importante que se intente dar dado un paso adelante en la europeización de la política energética (aún teniendo en cuenta que serán los gobiernos nacionales quienes finalmente definan el modelo energético de cada país). Por una parte, una política energética europea permitirá a la Unión tener un mayor peso geopolítico global y hacer frente con mayor fortaleza a los problemas que pueda tener con sus proveedores externos. Por otra, sólo una política energética europea puede asegurar la consecución de un mercado interior que funcione de forma eficiente, algo especialmente importante para una «isla energética» como España.

En definitiva, abordar los problemas energéticos desde una perspectiva europea (y no solo nacional) es cada vez más importante porque buena parte de los retos energéticos que afrontan Europa y sus Estados miembros, incluida España, sólo tienen respuesta a nivel comunitario.

Este artículo aborda esta cuestión analizando primero brevemente el marco conceptual de la europeización de la política energética exterior y sus principales implicaciones. En segundo lugar, analiza de forma crítica el contenido de la «Comunicación sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional» de septiembre de 2011, centrándose en sus principales novedades y presentando sus antecedentes y la evolución del correspondiente contexto normativo comunitario. Tercero, aborda las implicaciones de esta iniciativa comunitaria para España. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

LUCES Y SOMBRAS DE LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Es fácil abusar del concepto de europeización, y más en materia de política energética. En primer término, lo que la literatura académica entiende por europeización no es necesariamente lo mismo que el mero proceso de integración basado en la transposición y aplicación de las Directivas comunitarias. Cuando el Comisario Oettinger afirma que la estrategia energética europea 2020, adoptada en noviembre de 2010, «europeizará» las diferentes políticas energéticas europeas (2), hace abstracción del hecho de que los Estados miembros también transferirán sus preferencias nacionales a la aplicación de esa estrategia y a la formulación de una política energética europea (3). En segundo lugar, la evidencia empírica indica que en cualquiera de sus acepciones, la europeización de la política energética de la UE ha sido en el mejor de los casos limitada y fragmentaria.

La europeización de una política determinada es un proceso bidireccional dinámico entre la UE y sus Estados miembros: las políticas comunitarias son el resultado de la proyección y acomodación de preferencias de estos últimos, pero una vez en vigor entrañan la convergencia de los Estados miembros hacia las preferencias consolidadas a nivel europeo. En el caso de la política energética exterior, la acomodación y consolidación de las preferencias nacionales resulta muy complicada, pues éstas dependen de manera crítica de factores geográficos, históricos, políticos y empresariales de interdependencia energética que algunos Estados miembros creen poder gestionar de manera más eficaz a nivel bilateral. En la medida en que la proyección de las preferencias nacionales no se plasma en políticas consideradas compatibles con dichos factores, el proceso posterior de adopción y aplicación de la normativa comunitaria se ve dificultado y no se produce la convergencia de las políticas nacionales hacia un modelo «europeizado».

La europeización de la política energética exterior abarca, además, dos fenómenos diferentes. Por un lado, la convergencia hacia una política energética exterior común de la UE (europeización «hacia dentro» o interna - *inward europeanization*); por otro, la extensión de manera diferenciada por corredor energético del acervo comunitario energético a la vecindad europea, en especial a los países de tránsito y, cuando ello sea posible, también a los países productores (europeización «hacia fuera» o externa - *outward europeanization*) (4). A su vez, la narrativa de la Comisión concibe el proceso de europeización externa de la política energética europea como un difícil compromiso entre la geopolítica y los mercados. Los mercados deben ser transparentes y competitivos, pero las realidades geopolíticas obligan a una diferenciación geográfica y por fuentes de energía del proceso de europeización (5).

En todo caso, el conjunto de la Unión converge tímidamente hacia un modelo energético menos intensivo en carbono (menos carbón, más gas y, sobre todo, más renovables), más diversificado en fuentes y orígenes geográficos de las importaciones, más interconectado, de menor intensidad energética y variabilidad de precios. Pero la europeización en esos aspectos convive con divergencias en muchas otras variables, sobre todo con unas diferencias en las preferencias geográficas y por fuentes muy acusadas entre Estados miembros. De hecho, estadísticamente la convergencia se produce no hacia una pauta única europea, sino que más bien se da una convergencia diferenciada hacia diferentes modelos compartidos por grupos de Estados miembros (6).

En el caso de las preferencias geográficas, se dan pautas bien diferenciadas. Por una parte, una UE central y del norte con un peso elevado de las importaciones intra-europeas de energía, parte de la cual además tiene una dependencia relevante de Rusia (grupo en que se incluyen Francia y Alemania); y una UE periférica marcada por la ausencia de interconexiones con la UE central, que en los países del este presenta una fuerte dependencia de Rusia y en el Mediterráneo del norte de África y Oriente Medio. Cada uno de estos grupos ha tendido a converger en el seno de su propia pauta, conformando modelos diferenciados.

En el marco de una política energética exterior comunitaria de talla única dicha estructura genera choques asimétricos bien conocidos en España: la crisis de Libia o el impacto de las revueltas árabes, el embargo a Irán o las amenazas de bloqueo del estrecho de Hormuz afectan en mucha mayor medida a los suministros españoles (e italianos, portugueses y griegos) que a los del conjunto de la UE o de algunos de sus países centrales. Asimismo, las interrupciones de suministro generadas por las disputas entre Rusia y Ucrania o las incertidumbres que rodean al proyecto Nabucco, en cambio, no afectan tan directamente a las preferencias españolas (pero sí a las italianas o griegas).

En el plano exterior, la diferenciación se produce en gran medida por defecto: los principales proveedores de hidrocarburos sencillamente no están dispuestos a que se les aplique el acervo comunitario, obligando a la UE a diseñar asociaciones diferenciadas con suministradores como Rusia o Argelia, o incluso con los productores del Caspio (7). Alexei Miller, presidente de Gazprom, lo expresó de forma muy gráfica cuando advirtió a la UE de que para trocear la compañía (aplicando así los principios comunitarios de separación de actividades-*unbundling*) «sería necesario pasar por encima de su cadáver». Es evidente por tanto que la europeización de los corredores energéticos exteriores de la UE encuentra límites claros de aplicación en los grandes países productores de hidrocarburos. No obstante, sí puede ser más efectiva en países de tránsito, productores menos importantes de hidrocarburos o productores potenciales de energías renovables.

Pero el factor de diferenciación más importante de la política energética exterior reside en la solución de compromiso alcanzada para poder cerrar el tercer paquete legislativo de 2009. Los planes iniciales de la Comisión, con el apoyo del Parlamento Europeo, eran forzar a las grandes empresas integradas europeas a desprenderse de sus activos de transmisión (*full ownership unbundling*). Sin embargo, Francia y Alemania lideraron una coalición de países que se opuso a dichas medidas, obteniendo el derecho de los monopolios estatales (EDF, GDF, E.ON y RWE) a mantener la propiedad de sus redes de gas y electricidad, transfiriendo la operativa de las mismas a un operador independiente del sistema (ISO – *Independent System Operator*, en terminología inglesa), o alternativamente a un operador independiente de transmisión (ITO – *Independent Transmission Operator*), con la única limitación de quedar sometidos a «supervisión externa» (*regulatory unbundling*). Ambos operadores están obligados a facilitar el acceso a la red que operan a todos los suministradores bajo la normativa de acceso a terceros.

Este debilitamiento de la propuesta de la Comisión relajó de inmediato la consistencia de una aplicación estricta del principio de reciprocidad a terceros países, que estipula que ninguna empresa energética de un tercer país puede comprar una empresa energética europea si no cumple con los requisitos de desacoplamiento entre generación y transmisión exigidos por la legislación comunitaria. Es la denominada «cláusula Gazprom», concebida para frenar la compra por parte de la empresa rusa de más redes de distribución europeas. Alemania consiguió negociar una cláusula más flexible, según la cual sólo se requeriría un acuerdo político bilateral para autorizar la compra de activos de transmisión por parte de un gigante energético extra-europeo, como Gazprom. Es decir, que los Estados Miembros podían negociar cláusulas bilaterales de inversión de manera autónoma.

Esta solución resulta claramente sub-óptima desde la perspectiva de la liberalización del mercado inte-

rior. Ha sido además una de las vías empleadas por Gazprom para sortear la normativa comunitaria en materia de separación de actividades (*unbundling*), junto con el recurso a empresas filiales. Rusia quiere mantener el control de los gasoductos y oleoductos de tránsito, y de otras infraestructuras críticas como las de almacenamiento de gas. Ese control limita considerablemente el impacto del tercer paquete y sus medidas de separación de actividades en la liberalización de los mercados de gas en el centro y este de Europa. Además, su negativa a aplicar la reciprocidad abriendo su sector energético a las inversiones europeas sesga en su favor la asimetría de la interdependencia energética con la UE (8).

A este cierre en falso de la dimensión exterior del tercer paquete se suma el hecho de que, tras aprobarse las Directivas correspondientes en 2009, todavía se sigue en período de trasposición y muchos Estados miembros todavía no las han incorporado a su legislación. Parecería sensato completar la dimensión interior de la política energética del tercer paquete antes de avanzar en otros aspectos (9), como la política energética exterior. Sin embargo, la Comisión parece haber decidido dar un paso más precisamente en ese sentido.

La Comunicación sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional de septiembre de 2011 y sus implicaciones▼

Ya se ha apuntado como los tres paquetes legislativos sucesivos (1998, 2003 y 2009) sobre la consecución del mercado interior de la energía y la inclusión de ésta en el Tratado de Lisboa han generado un momento de europeización en la política energética. En este apartado analizamos cómo la última comunicación de la Comisión (sobre seguridad del abastecimiento y cooperación internacional) completa este impulso, para lo que señalaremos los principales hitos legislativos que han ido construyendo el edificio de la aún incompleta política energética europea.

El Tratado de Lisboa contempla nuevas competencias energéticas para la UE y refuerza el mandato de la Comisión en los asuntos relacionados con la energía. Así, en su artículo 194, el Tratado establece que los objetivos de la política energética de la Unión son garantizar el funcionamiento del mercado interior, la seguridad de abastecimiento, y fomentar la eficiencia, el desarrollo de las energías renovables y las interconexiones. Sin embargo, se mantiene el derecho de los Estados miembros a determinar su *mix* energético. Esos objetivos fueron luego desarrollados en la estrategia Europa 2020 (Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) (10), en la cual el sector energético figura como uno de los vectores prioritarios de actuación de cara a la recuperación económica. Aunque siempre es difícil hablar de cambios estructurales, especialmente en pro-

cesos tan graduales como los aquí descritos y más refiriéndose a la UE, sí parece adecuado hablar de un cambio estratégico para el sector energético europeo.

En 2010, la estrategia Energía 2020 «Una estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» (11), desarrolló con más concreción los objetivos de política energética de la Comisión para 2020, intentando acelerar su consecución. Otras iniciativas recientes de política energética de la Comisión han sido la Directiva sobre eficiencia energética y, más recientemente, el lanzamiento de una hoja de ruta para 2050 que prolonga la visión fijada a 2020.

Más relacionado con la política energética exterior, la comunicación sobre Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020 (12) responde a las necesidades de infraestructuras para cumplir los objetivos fijados en esa fecha. La Comisión propone una red energética integrada europea que incluya las interconexiones con terceros países, estableciendo prioridades en la construcción de infraestructuras y mecanismos comunitarios para facilitar la concesión de licencias a esas infraestructuras.

Respecto a la europeización de la política energética exterior, los antecedentes se remontan al Libro Verde de 2006 (13), que abordaba la necesidad de instrumentar una política energética exterior común para afrontar los retos energéticos de índole geopolítica. La europeización de la política energética exterior fue retomada en el denominado Documento Solana de junio de 2006 «Una política exterior para servir los intereses energéticos europeos», donde se apostaba por incluir los objetivos energéticos en la política exterior de la Unión, aunque sin especificar una estrategia definida de cómo hacerlo. La Comunicación de la Comisión Relaciones exteriores en materia de energía - de los principios a la acción (14), también de 2006, ya enfatizaba la necesidad de una mayor coherencia en las políticas energéticas exteriores de los Estados miembros.

Toda esta acumulación de iniciativas se debe en buena medida a la constatación por parte de la Comisión de que, sin medidas adicionales, será muy difícil alcanzar los objetivos fijados para 2020. Su consecución supone inversiones importantes en instalaciones de generación, sobre todo energías renovables, e infraestructuras de transporte que permitan integrar el aumento de esas renovables y nuevos flujos de gas y electricidad. Esas inversiones son muy difíciles de financiar en el actual contexto de crisis financiera, y podría pensarse que los líderes europeos están demasiado ocupados en atender la crisis como para adoptar decisiones en una materia tan sensible como la europeización de la política energética.

Este último efecto, no obstante, puede ser ambivalente. En la cumbre europea del 4 de febrero de 2011, la primera que en principio se dedicaba exclusivamente a la energía, los líderes de la UE ape-

nas precisaron unas horas para alcanzar un consenso en lo referente a completar el mercado interior de la energía en 2014 e invitar a la Comisión a elaborar un paquete detallado de medidas de política energética exterior. A continuación dedicaron el resto de la cumbre a discutir sin resultado sobre la crisis del Euro. El problema estriba en que los consensos fáciles pueden no ser consistentes a la hora de aplicar las propuestas elaboradas por la Comisión. En todo caso, la propuesta está ahora sobre la mesa. En los próximos meses deben decantarse sus implicaciones y, como se avanzaba en la introducción, tomar (o no) decisiones importantes en la materia. La discusión promete ser interesante y merece ser seguida con atención.

La propuesta de la Comisión se plasma en la Comunicación sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras», del 7 de septiembre de 2011 (15). Como documento de política es bastante genérico y no entra en una especificación detallada ni operativa de las interrelaciones entre todos los objetivos e instrumentos que contiene. Pero sí lo hace en algunos temas específicos, como se verá a continuación; en lo demás, reitera la importancia de las infraestructuras y los acuerdos con países terceros como Rusia (que cuenta con su propio sub-epígrafe) sin nuevas aportaciones relevantes.

Lo primero que llama la atención es la concepción de su propuesta principal, el fortalecimiento del mercado interior de la energía. Hasta ahora, el argumento de la europeización corría en sentido contrario: era la consecución del mercado interior (la europeización interna) la que permitía su posterior proyección al exterior (la europeización externa). Pero los problemas generados por la relajación y bilateralidad de la cláusula de reciprocidad han hecho de la necesidad virtud, y parece que será la política energética exterior la que deba resolverlos. La propuesta de la Comisión consiste en un mecanismo de intercambio de información sobre acuerdos intergubernamentales entre Estados miembros y países terceros en el ámbito de la energía, a imagen del procedimiento de notificación que ya se aplica a los acuerdos de gas; provisiones similares se aplican a los acuerdos bilaterales sobre energía nuclear en el Euratom (16).

En segundo lugar se otorga a la Comisión la posibilidad de negociar mandatos para que la UE pueda alcanzar acuerdos para la realización de infraestructuras relevantes que unan su red a la de terceros países. La propuesta entiende que sólo así se pueden reducir los riesgos que dificultan la construcción de infraestructuras consideradas estratégicas por la Comisión en países con inseguridad «de índole política, comercial o jurídica». La propia Comunicación pone como ejemplo el mandato del Consejo para autorizar a la Comisión a negociar un acuerdo para establecer un marco jurídico con Azerbaiyán y Turkmenistán sobre un sistema de gaseoductos transcaspianos.

La Comisión apunta que un enfoque similar podría adoptarse para fijar un marco que ofrezca seguridad jurídica y política a la importación de electricidad renovable desde la ribera sur del Mediterráneo. Ambos proyectos son retomados también dentro de las prioridades en infraestructuras exteriores.

El tercer elemento destacable consiste precisamente en el elemento de europeización exterior de la Comunicación: la integración de los mercados energéticos de la vecindad europea sobre la base del acervo comunitario y la Carta de la Energía (17). Esa integración, reconoce la Comisión, deberá ser diferenciada en función del interés de los socios por adoptar mayores o menores niveles de convergencia normativa energética con la UE. En la cúspide de la pirámide de integración energética se encuentran los países del Espacio Económico Europeo, que forman parte del mercado interior.

Pero la referencia para los países vecinos que quieran incorporarse al sistema energético europeo es el Tratado de la Comunidad de la Energía (18), que según la Comunicación podría ampliarse a aquellos países que han celebrado un acuerdo de libre comercio con la UE y manifestado su disposición y capacidad para aplicar el acervo comunitario en materia de energía.

La cuarta propuesta relevante apunta la posibilidad de una «Asociación en materia energética entre la UE y el Mediterráneo Meridional» centrada en las energías renovables. La Comisión reconoce la necesidad de mejorar las condiciones ofrecidas para proyectos conjuntos con terceros países por el artículo 9 de la Directiva de renovables (19), que restringe la posibilidad de considerar las transferencias estadísticas en el cómputo de los objetivos de renovables de los Estados miembros para 2020 a los miembros de la UE o del Tratado de la Comunidad de la Energía, limitando así las posibilidades de integración de las energías renovables de esos países en el sistema energético europeo (20). De esta forma, la Comisión asume que la indefinición que rodea al Plan Solar Mediterráneo no permite avanzar en lo que parece conformarse como segundo gran proyecto energético exterior de la Comisión (con o sin mandato) tras Nabucco.

Finalmente, otra de las novedades es la integración de la política de cooperación al desarrollo y la política energética exterior. La Comisión aborda la lucha contra la pobreza energética y el cambio climático a través de la cooperación al desarrollo en energías renovables y eficiencia energética. Este es un elemento importante de la agenda internacional de cooperación al desarrollo, con vistas a la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de Río de Janeiro de junio de 2012 (Rio+20), en la que se abordarán las interrelaciones entre pobreza energética, desarrollo sostenible y cambio climático. Naciones Unidas ha declarado 2012 el «Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos», y Dinamarca incluye el papel económico de las energías renovables entre las prioridades de su presidencia de la UE.

El resto del documento contiene otros aspectos habituales de la cooperación energética internacional de la UE, como las asociaciones estratégicas con países terceros, los diálogos con productores y consumidores, la promoción de un marco estable para la inversión basado en la Carta de la Energía, la cooperación multilateral en la financiación del desarrollo sostenible, así como la necesidad de que la UE actúe con una única voz en los organismos y foros internacionales que abordan temas energéticos (Agencia Internacional de Energía-AIE, Foro Internacional de la Energía-IEF, la Asociación Internacional de Cooperación para la Eficiencia Energética-IPEEC, y la Agencia Internacional de Energías Renovables-IRENA).

IMPLICACIONES PARA ESPAÑA ▼

Como es bien sabido, España es una «isla energética», más dependiente de las importaciones de hidrocarburos que la media de la UE y pobremente interconectada desde el punto de vista eléctrico (21). Por ello, las principales prioridades energéticas exteriores españolas radican en la propia UE: mejores interconexiones y un mercado interior energético que realmente merezca este nombre. Cualquier paso en esta dirección será provechoso para España (y también para el conjunto de la UE), en la medida en que provea bienes públicos europeos como la seguridad de abastecimiento o el buen funcionamiento del mercado interior.

Además, las posiciones españolas deben procurar que la diferenciación geográfica y por fuentes energéticas de las iniciativas europeas responda a preferencias claras y justificadas, y que éstas reflejen la realidad plural de los sectores energéticos de los Estados miembros. El resto de este apartado ofrece una visión panorámica de los retos que suponen para España las novedades identificadas en la sección precedente.

La europeización de los acuerdos energéticos exteriores parece razonable si ello permite su sustitución o acompañamiento por parte de la UE. En caso contrario, pervivirán en su estado bilateral. Pongamos por caso la reciente decisión alemana de acelerar el cierre de sus centrales nucleares, que afecta de manera importante a otros Estados miembros que dependían de las importaciones de electricidad de Alemania para cubrir sus picos de demanda, caso de Francia. Aunque una parte de esa producción se sustituya por renovables o importaciones, una decisión así no podría haberse tomado sin la seguridad que proporciona el gas ruso y las relaciones privilegiadas con Rusia.

Sobre la base de esa omisión original de la política energética europea, cualquier intento de subsanación es por definición un sub-óptimo (22). Pero un mecanismo de ese tipo al menos revela las imperfecciones y en principio expone a los Estados miembros al escrutinio de sus pares. Parece importante participar desde el principio en el procedimiento y seguir-

lo con atención, además de contar con una valoración temprana de sus implicaciones para las relaciones energéticas españolas con sus suministradores clave.

El siguiente tema en que se espera una contribución española es en el debate acerca de los mandatos negociadores sobre construcción de infraestructuras extra-europeas, que se enmarca en el más amplio de las prioridades de la Comisión en materia de infraestructuras energéticas. La primera reflexión es que cualquier infraestructura extra-europea debiera ser secundaria ante la consecución de las interiores, y que solventar el problema de las interconexiones internas parece una condición necesaria para que las exteriores añadan valor a una red verdaderamente europea. En consecuencia, España debe insistir en la necesidad de avanzar rápidamente en el Corredor Norte-Sur occidental del gas y en las interconexiones eléctricas sudoccidentales y, en ese contexto, capitalizar sus interconexiones con el norte de África, su capacidad de GNL y sus ventajas comparativas en energías renovables.

Dicho esto, a la continuidad en los temas de interconexiones intra-europeas, España debe también añadir las cuestiones emergentes introducidas por la Comisión y analizadas en la sección anterior. La Comunicación de septiembre de 2011 propone básicamente dos mandatos. El primero, ya existente y que se corresponde con la vieja aspiración de la UE de abrir el Corredor Sur del gas, es el que el Consejo otorgó a la Comisión para negociar un acuerdo con Azerbaiyán y Turkmenistán que despejase las incertidumbres del gasoducto Nabucco. El segundo, al que la Comunicación se refiere como una posibilidad, es la creación de un marco comunitario para la importación de electricidad renovable desde la ribera sur del Mediterráneo.

El análisis de las complejidades geopolíticas del Corredor Sur, siquiera de la más probable rama trans-caucásica, quedan fuera del objetivo de este análisis (23), pero evidentemente para España se trata de un asunto que tiene a corto plazo tintes básicamente de seguridad energética europea. No obstante, en el medio y largo plazo una inclusión de países como Irán, Irak o Egipto en el Corredor Sur supondría una alineación de las preferencias europeas con las españolas. Una mayor interdependencia europea con una región clave para los suministros españoles ofrecería una mayor atención de la UE a la región del Golfo y del Mediterráneo Oriental.

Sin embargo, la opción más realista, que parece imponerse a medio plazo, es una minoración de las expectativas levantadas por el Corredor Sur para limitarlo a los abastecimientos de Azerbaiyán y, a más largo plazo, de Turkmenistán, con cantidades de gas probablemente inferiores a las proyectadas por la Comisión. Las dificultades de conectar Nabucco a productores como Irak o Egipto (a través de Siria), por no hablar de Irán, limita su factibilidad y su importan-

cia estratégica a corto y medio plazo. Pese a ello, debe ser apoyado, si bien probablemente rebajando el nivel de las expectativas y redimensionando las infraestructuras planeadas, al menos mientras no se establezca la situación geopolítica en los ramales destinados al Golfo y Egipto.

Además de su interés intrínseco por abrir un nuevo corredor de gas para Europa, el modelo del mandato tiene interés como precursor de otras posibles iniciativas similares, que necesariamente deberían reequilibrar las preferencias regionales entre Estados miembros. La Comisión ha argumentado que, en el caso del mandato negociador con Azerbaiyán y Turkmenistán, se ha limitado a responder a la petición de ambos países, que solicitaban una implicación directa de la UE.

La Comisión propone como siguiente posible mandato fijar un marco que permita a largo plazo la integración de las energías renovables procedentes de la ribera sur del Mediterráneo en el mercado interior comunitario. Éste es otro tema complejo y rodeado de mucha polémica, como muestra la accidentada existencia del Plan Solar Mediterráneo (que por cierto, es también eólico), recibido con grandes expectativas como parte del paquete de proyectos de la Unión para el Mediterráneo (UpM) y que desde entonces ha sido incapaz de catalizar el despliegue de las renovables en la región y de proponer un calendario creíble.

Aparte de los sobresaltos aislados que ha proporcionado la UpM, lo cierto es que su Secretaría está teniendo una existencia bastante plana en la promoción de proyectos, en un contexto financiero ciertamente difícil. Cuando parecía que su nuevo secretario general empezaba a dinamizar el Plan Solar, su cambio de destino al ministerio de exteriores marroquí supone un cambio de efectos ambigüos: de un lado puede volver a ralentizar el Plan Solar, de otro al menos se contará con un conocedor de la carpeta en un país clave del Plan como Marruecos.

Pero los retos del Plan Solar Mediterráneo radican en una combinación de factores que incluyen falta de seguridad jurídica, ausencia de marcos regulatorios transnacionales, restrictividad de las condiciones de acceso de los países terceros a los mecanismos compensatorios comunitarios, falta de concreción sobre quién y cómo financia las inversiones y las primas, falta de claridad en qué tecnologías incluir y su respectivo grado de madurez tecnológica, o la inexistencia de un marco integrador de las capacidades y los impactos socio-económicos locales (24).

Es posible que el Plan Solar Mediterráneo no tenga a corto plazo para España la relevancia estratégica en materia de seguridad de aprovisionamiento que puede tener Nabucco para otros los Estados miembros orientales. No obstante, en el medio y largo plazo sí puede tener implicaciones más serias de lo que algunos observadores descuentan, aunque no necesariamente bajo los escenarios previstos por la Co-

misión o los promotores del Plan. El primer interés vislumbrado por España era la realización de la vieja aspiración de conseguir la interconexión eléctrica con Francia, siquiera de manera indirecta. El segundo consistió en la apertura de un nuevo mercado potencial para las empresas españolas, bien posicionadas en diferentes ámbitos relacionados con las energías renovables. Cuando ambos elementos quedaron difuminados por las incertidumbres, las expectativas se enfriaron y los enfoques se tornaron más cautos.

Un mandato a la Comisión para negociar un acuerdo en la materia supondría un revulsivo que obligaría a todos los actores a reposicionarse en torno al Plan Solar y reevaluar sus opciones. La postura de «esperar y ver» puede no ser válida en un contexto de mejora de las condiciones del artículo 9 de la Directiva sobre renovables, o con la extensión del Tratado de la Comunidad de la Energía a países como Marruecos. Pero desde luego, si la Comisión se embarca en un mandato semejante al conseguido para las negociaciones con Azerbaiyán y Turkmenistán con países como Marruecos o Argelia para el despliegue de las renovables, España debe contribuir a la iniciativa de manera sustantiva y fijar posiciones consistentes. La propia Comunicación de septiembre de 2011 explicita que las conversaciones con ambos países eran, en esa fecha, muy prometedoras (25).

Hay otro motivo, menos evidente pero tal vez relevante a más largo plazo, que justifica que España le preste atención. Si ese mandato incluye el diseño y aplicación de proyectos conjuntos con un componente de regulación que gestione el intercambio de electricidad renovable y su retribución, podrían dar lugar a un nuevo modelo de cooperación energética transnacional en el ámbito de las energías renovables. La política energética europea tiene una gran necesidad de este tipo de mecanismos si verdaderamente quiere superar la fragmentación de las regulaciones nacionales y avanzar hacia un modelo europeizado de despliegue de las energías renovables.

La europeización de los apoyos a las energías renovables puede parecer políticamente inviable, pero empieza a reclamarse por parte de algunos observadores (26). Su aplicación en un ámbito más limitado de manera diferenciada y gradual, como el Plan Solar, puede resultar más sencillo, pero marcar a la larga la frontera de posibilidades para una integración pan-europea más ambiciosa de las energías renovables. En todo caso, por motivos geográficos y empresariales, y desde una perspectiva estratégica, España debería acompañar el proceso desde su inicio.

Estas dos referencias a los mandatos precisos deben enmarcarse en el mapa global de preferencias expresadas tanto en la propia Comunicación de septiembre de 2011 como en el conjunto de documentos elaborados por la Comisión en los últimos años. Sin embargo, la geopolítica de la energía ha cambiado sustancialmente en los últimos meses y no parece que las formulaciones propuestas por la Co-

misión, algo vagas, estén a la altura de los desafíos. La prioridad otorgada a Rusia es comprensible, pero el trato relativamente secundario recibido por los proveedores norteafricanos y del Golfo no parece justificable (27). El conjunto de la región supone el epicentro de la geopolítica mundial de la energía, y la UE no cuenta con instrumentos de actuación adecuados a su grado de interdependencia energética, especialmente con los productores del Golfo.

La agenda energética de la UE en el Mediterráneo y el Golfo Pérsico abarca desde el restablecimiento de la producción libia y la instauración en el país de un régimen de gobernanza de los hidrocarburos que prevenga futuros conflictos internos hasta la elaboración de planes de contingencia ante un embargo a Irán o incluso una interrupción temporal del tráfico marítimo por Hormuz. Las relaciones energéticas europeas con proveedores mediterráneos como Argelia, Libia o Egipto, cuyas políticas energéticas afrontan momentos de cambio también requieren de enfoques europeos renovados (28). La iniciativa más avanzada parece ser la conclusión de una asociación estratégica con Argelia que el país norteafricano lleva largo tiempo demandando (29), en la que pueden entrar en juego intereses cruciales para España y, en un sentido más amplio, para la interdependencia energética hispano-argelina (30).

Además de esas posibles asociaciones estratégicas diferenciadas, hay otros elementos que pueden verse reforzados por un enfoque comunitario, como la convergencia regulatoria del sector energético en la vecindad europea, por ejemplo en países como Marruecos o Túnez, o el cierre del anillo energético mediterráneo. Este enfoque pretende alcanzar un espacio energético pan-euro-mediterráneo basado en el acervo comunitario y proyectando su mercado y las instituciones que lo regulan (31).

Otras regiones preferentes para España, como América Latina o África Occidental presentan límites más claros a la estrategia de europeización. En ambas parece más factible la europeización de los instrumentos de cooperación al desarrollo en materia energética, incluyendo la lucha contra el cambio climático, la pobreza energética y la promoción de las energías renovables. De hecho, la integración de la política de cooperación al desarrollo en la lucha contra el cambio climático y la pobreza energética, y el papel de las energías renovables en un desarrollo energético sostenible es otra de las tendencias que se van consolidando, esta vez desde la política energética exterior, en la política energética comunitaria. En el caso de la vecindad europea la UE cuenta con fondos regionales dedicados, y para América Latina con el *Latin American Investment Facility-LAIF*, que incluye las energías renovables entre sus prioridades.

Esta nueva dimensión de la política energética exterior comunitaria puede parecer marginal en un primer análisis. Sin embargo, resulta interesante recordar cómo las preferencias en materia medioambiental y de lucha contra el cambio climático, que en su momen-

to tampoco recibieron demasiada atención por parte del *establishment* energético europeo, han terminado perfeccionando aspectos importantes de la política energética comunitaria, hasta el punto de constituir uno de sus pocos vectores claramente reconocibles de europeización. Su integración con la política de cooperación puede facilitar un ecosistema benigno para la maduración de una política europeizada, que suele consistir en una combinación de relevancia política relativa aparentemente baja, campo para la innovación normativa y los compromisos graduales y, en última *ratio*, aceptabilidad social y consistencia con las preferencias de los ciudadanos.

CONSIDERACIONES FINALES †

La principal incertidumbre que rodea a las últimas iniciativas de la Comisión por europeizar la política energética exterior se refiere al impulso político que pueden recibir sus propuestas. Las posibilidades de pérdida de impulso y apoyo son reales, y a las fuerzas centrípetas invocadas por la Comisión se opone la lógica de los intereses nacionales de los Estados miembros más influyentes. La agenda europea va a seguir concentrada en la crisis de la eurozona y la discusión de las medidas para luchar contra la recesión. Una forma de dar visibilidad a las cuestiones energéticas podría ser ligarlas a las reformas estructurales necesarias para elevar la competitividad de la economía europea y a la financiación de infraestructuras energéticas como vector de recuperación económica. Sin embargo, eso no evitará el tradicional juego comunitario de negociaciones y codiciones, pudiendo incluso encontrarlo.

En general, se intuye que los Estados miembros más importantes (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido) tienden a recibir mejores condiciones contractuales que los demás, bien debido a la mayor dimensión de su mercado y por tanto de su poder de negociación, bien debido a que mantienen relaciones políticas privilegiadas con sus suministradores estratégicos, o porque cuentan con empresas y tecnología de interés para los países productores. Es por ello que los Estados miembros pequeños o con menor poder de negociación han celebrado la propuesta de una conformidad previa de los acuerdos en negociación, mientras que los más grandes prefieren someterlos a dicha conformidad sólo después de ser firmados (32).

En este contexto, España afronta la necesidad de contribuir a la formulación de esa nueva política energética exterior de la UE, establecer su interrelación con el funcionamiento del mercado interior, y conciliar sus preferencias con las del sector energético español. Cuenta para ello con ventajas comparativas importantes en el campo de la diversificación de abastecimiento, las capacidades de GNL, las interconexiones con el norte de África, un papel de liderazgo en energías renovables y gas natural, y un conjunto de empresas internacionalizadas y competitivas.

Sin embargo, España deberá hacer un esfuerzo para que su voz suene con fuerza en Bruselas, abando-

nando la estrategia que ha funcionado bien en el pasado según la cual más Europa es siempre bueno para España. En este caso, como en otros, ahora que España es un contribuyente neto de la Unión, debe asegurarse que las decisiones adoptadas por el directorio Franco-Alemán respeten y/o avancen sus intereses.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión es poco probable que la política energética exterior alcance el grado de europeización de otras políticas comunitarias, como la comercial o la monetaria. Los Estados miembros, al menos los que se beneficiarían de un mayor poder de negociación, no parecen dispuestos a que la Comisión negocie acuerdos energéticos en su nombre como ocurre con los acuerdos comerciales. Es posible que su influencia se limite a negociar las normas que gestionen las infraestructuras energéticas, intra y extra-europeas. No obstante, en aquellos casos en que su implicación sea fruto de un mandato negociador, como la apertura del Corredor Sur del gas o la integración de las energías renovables de la ribera sur del Mediterráneo en el sistema energético europeo, las negociaciones pueden adentrarse en terrenos inexplorados hasta la fecha.

En todo caso, no debe caerse en el conformismo y obviar la necesidad de reflexionar sobre las novedades introducidas por las recientes iniciativas de la Comisión en materia de política energética exterior, la valoración de sus implicaciones para España, y la adopción de una postura cooperativa al respecto. La dinámica adquirida por la política energética comunitaria en los últimos años va a empezar a exigir decisiones importantes, no sólo y tal vez no principalmente en su dimensión exterior. Pero mientras que los grandes temas tradicionales del mercado interior son bien conocidos y las posiciones nacionales están bastante establecidas, la agenda de la política energética exterior puede resultar menos previsible. Para cualquier Estado miembro, y desde luego para España, parece importante contar con una ordenación clara de las preferencias nacionales a la hora de contribuir al proceso de toma de tales decisiones.

NOTAS †

- [1] Para un análisis de la evolución de la crisis de la deuda en la zona euro y las medidas que se han adoptado véase F. Steinberg e I. Molina (2012), «Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE». *Revista de Análisis del Real Instituto Elcano*. Número 93, y F. Steinberg (2012), «La economía política de la reforma del euro: ideas, intereses e instituciones» *Principios*, *Revista de Economía Política* (en prensa).
- [2] G. OETTINGER (2011): «Towards an integrated European energy market», en K. Barysch (ed.): *Green, safe, cheap. Where next for EU energy policy?*, Center for European Reform, www.cer.org.uk.
- [3] Sobre la estrategia 2020 véase J. BACHILLER (2010): «Energía y sostenibilidad. El reto del logro de los objetivos del 2020» *Revista de Economía Industrial*, núm. 377.
- [4] ESCRIBANO, G. (2010): «Convergence towards Differentiation: The Case of Mediterranean Energy Corridors», *Mediterranean Politics*, 15 (2).

- [5] YOUNGS, G. (2009), *Energy Security. Europe's New Foreign Policy Challenge*, Routledge, Londres.
- [6] Es decir, que la convergencia se produce primero mediante agrupamiento de los perfiles más similares, generando «grupos» diferenciados en el seno de los cuales sí se produce convergencia. Véase J. M. Marín, J. García-Verdugo y G. Escribano (2011): *Energy Security for the EU in the 21st Century. Markets, Geopolitics and Corridors*, Routledge, Oxon y Nueva York, especialmente los capítulos 11 y 14.
- [7] Véase P. Benavides (2001): «Infraestructuras energéticas en la Unión Europea. El gasoducto Nord Stream en marcha», *Cuadernos de Energía*, nº 33, diciembre; y D. Finon y C. Locatelli (2008), «Russian and European gas interdependence: Could contractual trade channel geopolitics?», *Energy Policy*, 28 (1) y G. Bahgat (2007): «Prospects for energy cooperation in the Caspian Sea», *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 40, pp. 157-168.
- [8] F. UMBACH (2011): «Natural gas – From Achilles heel to stabiliser?» en K. Barysch (ed.), *op. cit.*, nota al pie nº 1.
- [9] R. DE MIGUEL (2011): «El mercado interior de la electricidad», *Cuadernos de Energía*, nº 33, ENERCLUB, diciembre.
- [10] COM (2010) 2020 final.
- [11] COM (2010) 639 final.
- [12] COM(2010) 677 final.
- [13] COM(2006) 105 final.
- [14] COM (2006) 590 final.
- [15] COM(2011) 539 final.
- [16] Paradójicamente, el tratado Euratom contempla la obligación de que sus miembros consulten con sus socios la apertura de nuevas centrales nucleares, pero su cierre.
- [17] Sobre el papel de la Carta de la Energía en el tránsito de gas y las relaciones con Rusia, véase A. Konoplyanik (2009), «Gas transit in Eurasia: transit issues between Russian and the European Union and the role of the Energy Charter», *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 27 (3).
- [18] SIMURDIC, M. (2009), «The Energy Community: EU Energy Enlargement?», *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, nº 3; también S. Renner (2009), «The Energy Community of Southeast Europe: A Neo-Functionalist Project of Regional Integration», *European Integration online Papers*, Vol. 13.
- [19] Directiva 2009/28/CE.
- [20] MARÍN, J. M. y G. ESCRIBANO (2010): «El Plan Solar Mediterráneo y la integración energética Euro-mediterránea», *Revista de Economía Industrial*, nº 377.
- [21] ESCRIBANO, G. (2006): «Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE» Documento de Trabajo de, Real Instituto Elcano, nº 33/2006.
- [22] HAGHIGHI, S.S. (2007): *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, Hart Publishing, Oxford. Véase también P. Isbell y F. Steinberg (2008): «Energy Geopolitics and Energy Security» en *Security of Supply & Risk of Energy Availability*, Ed. H. Doukas, A. Flamos & J. Psarras, pp 14-21. Publisher: Bookstars-Gioggaras.
- [23] Puede consultarse al respecto S. Yenikeyeff (2011): «Energy Interests of the `Great Powers» in Central Asia: Cooperation or Conflict?» *International Spectator*, 46 (3); M. Bilgin (2009): «Geopolitics of European natural gas demand: Supplies from Russia, Caspian and the Middle East», *Energy Policy*, 37 (11).
- [24] MARÍN, J. M. y G. ESCRIBANO (2010), *op. cit.*
- [25] En una visita a España el 24 y 25 de noviembre de 2011 para participar en un seminario organizado por ESADE, el Comisario Oettinger insistió en lo prometedor de tales conversaciones sin entrar en más detalles.
- [26] Por ejemplo D. Buchan (2011): «Expanding the European dimension in energy policy: the Commission's latest initiatives», SP nº 23, Oxford Institute for Energy Studies.
- [27] MAÑÉ, A. y A. LORCA (2007): «África del Norte: su importancia geopolítica en el ámbito energético» Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano nº 11/2007.
- [28] Para un análisis sobre Argelia, véase H. Darbouche (2011): *Algeria's shifting gas export strategy: Between policy and market constraints*, Oxford Institute for Energy Studies, NG 48, marzo; y F. Ghilès (2011): «Ahead of Spring in Algeria: Tough Energy and Economic Challenges Await», *Notes Internationals CIDOB*, nº 32. Sobre Egipto, puede consultarse L. Guarera (2011): «Egypt Energy Challenges», *Global Energy for the Mediterranean*, nº 7, marzo, OME; y P. H. Suding (2010): «Struggling between resources-based and sustainable development schemes—An analysis of Egypt's recent energy policy», *Energy Policy*, 39 (8).
- [29] DARBOUCHE, H. (2008): «Decoding Algeria's ENP Policy: Differentiation by Other Means», *Mediterranean Politics*, 13 (3).
- [30] ESCRIBANO, G. (2011): «Conjugando diferenciar y diversificar: Una visión económica más ambiciosa de las relaciones hispano-argelinas», *Cahiers d'Algerie nº 4*, Casa del Mediterráneo.
- [31] Véase A. Correljé y C. Van der Linde (2006), «Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective», *Energy Policy*, 34 (5); también A. Mañé (2006), «European Energy Security, Towards the Creation of the Geo-energy Space», *Energy Policy*, 34 (18).
- [32] D. BUCHAN (2011): «Expanding the European dimension in energy policy: the Commission's latest initiatives», SP nº 23, Oxford Institute for Energy Studies.