

"La UE en la fragmentaria gobernanza global de la energía"

Citation for published version (APA):

Herranz-Surrallés, A. (2014). "La UE en la fragmentaria gobernanza global de la energía". In E. Barbé (Ed.), *La UE en las Relaciones Internacionales* (pp. 354-375). Tecnos.
<http://www.tecnos.es/ficha.php?id=3589998>

Document status and date:

Published: 01/01/2014

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

CAPÍTULO XVII

LA UE EN LA FRAGMENTARIA GOBERNANZA GLOBAL DE LA ENERGÍA

ANNA HERRANZ SURRALLÉS

La política energética es un buen exponente de la llamada “paradoja de la soberanía”, es decir, una situación en la que los estados pierden capacidad para ejercer control ante la magnitud y carácter transnacional de los desafíos, pero aun así, permanecen reacios a la coordinación internacional¹. Así, a pesar de la creciente demanda mundial de recursos energéticos y los retos que ello supone en términos económicos, ambientales y humanos, la energía continúa siendo uno de los ámbitos menos regulados de la gobernanza global. Hasta tiempos recientes, la paradoja de la soberanía era también aplicable a la política energética en el marco de la UE, al ser ésta una de las áreas más esquivas al proceso de integración². Sin embargo, desde mediados de los años 2000 la política energética, e incluso su dimensión exterior, han entrado también en una dinámica de gradual europeización. A modo de ejemplo, si en 2003 el Parlamento Europeo se oponía vehementemente a una propuesta de directiva sobre seguridad del gas afirmando que “la seguridad de suministro no se puede definir ni organizar supranacionalmente”, en años recientes hemos visto a la Comisión participar en la negociación de las condiciones de venta de gas entre algunos estados miembros y países productores terceros, o incluso representar directamente a los estados miembros en la promoción de nuevas rutas extra-europeas de suministro energético³.

¹ McGOWAN, F. “International Regimes for Energy: Finding the Right Level for Policy”, en I. SCRASE y G. MACKERRON (eds.), *Energy for the Future*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p. 21.

² Véase, por ejemplo: EL-AGRAA, A. y YAO-SU, H. “National versus Supranational Interests and the Problem of Establishing an Effective EC Energy Policy”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 22, nº 4, 1984, pp. 333-349. MATLARY, J.H. *Energy Policy in the European Union*. New York, St. Martin’s Press, 1997. BUCHAN, D. “Energy Policy: Sharp Challenges and Rising Ambitions” en H. WALLACE, M. POLLACK y A. YOUNG (eds.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2010 (6ª ed), pp. 357-379.

³ La controversia en relación con la propuesta de nuevas directivas sobre seguridad en el sector del petróleo y del gas en 2003 puede examinarse en: PARLAMENTO EUROPEO, *Natural gas/petroleum products (debate)*, Estrasburgo, 22 de septiembre de 2003. La cita corresponde al eurodiputado socialista Bernhard Rapkay. Los ejemplos referidos en cuanto al nuevo papel de la Comisión en negociaciones exteriores sobre cuestiones de gas se detallan en la sección 3.2 de este capítulo.

El presente capítulo se centrará en exponer este reciente desarrollo de lo que podríamos llamar una “política energética exterior” de la UE. A diferencia de otros capítulos de la parte sobre *la UE en la gobernanza global* de este libro, la fragmentación y relativa debilidad de las instituciones internacionales sobre asuntos energéticos nos obliga a un examen menos focalizado en procesos o regímenes concretos, y más a una revisión de los objetivos e instrumentos de la UE en diferentes dimensiones de la gobernanza global de la energía. Para ello, la primera sección se dedicará a presentar, a modo de contexto, los principales retos energéticos globales y las instituciones que se ocupan de éstos, incidiendo en tres dimensiones: la gestión de los *mercados* energéticos, la *seguridad* energética en sus aspectos más geopolíticos, así como la *sostenibilidad* ambiental y humana de la producción y consumo de energía. La segunda sección se centrará en dar cuenta de los orígenes y evolución de la política exterior energética europea, incidiendo en los factores que han motivado (y dificultado) su desarrollo. La tercera y más larga de las secciones se dedica a revisar los instrumentos de política exterior energética en cada una de las tres dimensiones de la gobernanza global de la energía mencionadas (mercados, seguridad y sostenibilidad), así como los principales logros y desafíos de su implementación. Ello nos permitirá esbozar unas breves conclusiones en torno a la UE como actor internacional, en tanto que *potencia de mercado, potencia tradicional y potencia normativa*⁴.

1. DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA ENERGÍA

Existen tantas dimensiones de la política energética global como funciones y visiones del papel de la energía en la sociedad y en las relaciones internacionales. Así, la energía puede ser, al mismo tiempo, una mercancía clave para el buen funcionamiento de la economía, un recurso estratégico al servicio de la política exterior, una necesidad social indispensable para el desarrollo, o un riesgo para el ecosistema y las generaciones futuras. Las múltiples caras de la energía, junto con la estrecha vinculación entre energía y soberanía estatal, han dificultado la emergencia de una “Organización Mundial de la Energía” u otros regímenes internacionales que se ocupen de la energía

⁴ Algunas de las distinciones conceptuales utilizadas en el presente capítulo se basan en HERRANZ-SURRALLÉS, A. “European External Energy Policy: Governance, Diplomacy and Sustainability”, en A.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E Jørgensen, K. Laatikainen y B. Tonra (eds.), *Sage Handbook of European Foreign Policy*, Londres, Sage, en prensa.

de manera holística. Nos encontramos más bien con un “complejo de regímenes” de carácter funcional, con diferentes grados de vinculación jurídica y membrecía irregular⁵. Veámoslo en las tres principales dimensiones que constituyen el grueso de la actividad de la gobernanza internacional de la energía: mercados, seguridad y sostenibilidad.

El término de “gobernanza energética global” suele utilizarse con mayor frecuencia para referirse a una dimensión concreta de las arriba mencionadas: *mercados*⁶. El fuerte incremento de los precios del crudo a lo largo de los años 2000 (de 10 dólares/barril en 1998 a 148 dólares en 2008, para instalarse alrededor de los 100 dólares desde 2010) se suele atribuir a varios factores que inciden directamente en la relación oferta-demanda: el agotamiento progresivo de hidrocarburos convencionales, el incremento de la demanda energética por parte de las economías emergentes, o la falta de inversión en exploración y producción⁷. A éstos cabe añadir múltiples factores de inestabilidad, como la incidencia de conflictos sociales y bélicos en países productores clave, la incertidumbre en cuanto al volumen real de producción y reservas mundiales, o las complejas dinámicas especulativas en los mercados de futuros del crudo⁸. A pesar de estos retos, buena parte del comercio energético se ha excluido sistemáticamente del ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los acuerdos bilaterales a largo plazo determinan todavía alrededor de la mitad del comercio mundial de crudo así como dos tercios del comercio internacional de gas⁹. La única institución de alcance global que aúna productores y consumidores es el *Foro Internacional de la Energía* (IEF), creado en 1991 con el objetivo de incrementar la transparencia y predictibilidad de los mercados, por ejemplo con su *Joint Oil Data Initiative* (JODI). No obstante, se trata de un marco de diálogo y provisión de datos de carácter voluntario, de modo que la información suministrada por los países miembros sobre el estado de sus respectivos

⁵ Para una revisión de la gobernanza global de la energía en tanto que “complejo de regímenes”, ver: LESAGE, D., VAN DE GRAAF, T. y WESTPHAL, K. *Global Energy Governance in a Multipolar World*, Aldershot, Ashgate, 2010 (capítulo 3); y VAN DE GRAAF, T. *The Politics and Institutions of Global Energy Governance*, Nueva York, Palgrave (capítulos 1-3).

⁶ GOLDTHAU, A. y WITTE, J.M. “Back to the future or forward to the past? Strengthening market and rules for effective global energy governance”, *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, pp. 373-390.

⁷ GOLDTHAU y WITTE, *Ibid.*

⁸ HARKS, E. “The International Energy Forum and the Mitigation of Oil Market Risks”, en A. GOLDTHAU y J.M. WITTE (eds.), *Global energy governance. The New Rules of the Game*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010, pp. 247-268.

⁹ BRESSAND, A. “The Role of Markets and Investment in Global Energy”, en A. GOLDTHAU (ed.), *The Handbook of Global Energy Policy*, Oxford, Willey-Blackwell, 2013, pp. 15-29.

sectores energéticos es fragmentaria¹⁰. En el ámbito regional, el acuerdo multilateral más avanzado sobre inversiones, comercio y tránsito de recursos energéticos es el *Tratado de la Carta Energética* (TCE), promovido por los países de Europa occidental tras la caída del Muro de Berlín, e integrado en la actualidad por 51 países, mayormente del espacio Eurasiático. Sin embargo, como se detallará en la sección 3.1., la institución se encuentra en estado de franco declive desde que en agosto de 2009 el mayor país productor parte del Tratado, Rusia, presentó su retirada del mismo.

Todavía menos poblado de regímenes internacionales es el ámbito de la *seguridad* energética en su acepción más minimalista, es decir, suministro energético suficiente y sin interrupciones¹¹. La institución internacional más establecida en este ámbito es la *Agencia Internacional de la Energía* (IEA), nacida como reacción a la crisis del petróleo de 1973 tras el embargo de la *Organización de los Países Exportadores de Petróleo* (OPEP) contra los países occidentales que apoyaron a Israel durante la guerra de Yom Kippur. Una de las funciones principales de la IEA, todavía en la actualidad, es mitigar posibles crisis de suministro a través de mecanismos de emergencia, como la obligación de mantener reservas de petróleo equivalentes a 90 días de importaciones y procedimientos para sacar al mercado de manera coordinada dichas reservas en caso de déficit de suministro¹². Sin embargo, la IEA integra sólo a estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quedando fuera los países que se apuntan como nuevo epicentro de consumo energético mundial, como China o India. En cualquier caso, en temas de seguridad de suministro, el bilateralismo suele anteponerse a la cooperación multilateral. Aun en sociedades de orientación liberal, la provisión de la seguridad energética forma parte de las funciones estratégicas del estado, especialmente allí donde el mercado no consigue proporcionar este bien público¹³. De este modo, la mayoría de países llevan a cabo funciones de

¹⁰ HARKS, op. cit.

¹¹ A pesar de que existen una multiplicidad de definiciones de seguridad energética, según se ponga el énfasis en las funciones y riesgos del suministro energético en el ámbito ambiental, social, político o económico, prácticamente todas las definiciones comparten este contenido mínimo. Ver SOVACOOL, B.K. "Introduction: Defining, measuring and exploring energy security" en B.K. SOVACOOL (ed.), *The Routledge Handbook of Energy Security*, Londres, Routledge, 2011, pp. 1-42.

¹² Sin embargo, dicho mecanismo es más bien informal. Éste se ha activado hasta el momento en cuatro ocasiones: la primera guerra del Golfo en 1991, tras el huracán Katrina en 2005, y como prevención ante la guerra en Libia en 2011 o el embargo de petróleo a Irán en 2012. El mecanismo formal previsto en los estatutos de la IEA no ha sido puesto en práctica (VAN DE GRAAF, op. cit. 91-92).

¹³ VAN DER LINDE, C. "External energy policy: Old fears and new dilemma's in a larger Union" en A. SAPIR (ed.), *Fragmented power: Europe and the world economy*, Bruselas, Bruegel, 2007, p. 276.

diplomacia energética, referida a las varias formas de poder estatal utilizadas para conseguir acceso a fuentes de suministro y promocionar la cooperación gobierno-a-gobierno en asuntos energéticos¹⁴.

Por último y de manera más reciente, la gobernanza global de la energía ha empezado a incluir nuevas instituciones asentadas en el objetivo de la *sostenibilidad* ambiental y el *desarrollo* humano. Más allá del proceso de Kioto, tratado en profundidad en el capítulo anterior de este volumen, instituciones más específicas en materia de energía y sostenibilidad son la *Agencia Internacional de las Energías Renovables* (IRENA) o el *Partenariado Internacional para la Eficiencia Energética* (IPEEC), ambas de reciente creación (2009). Asimismo, nuevas iniciativas han empezado a tomar en cuenta el papel clave de la energía en el desarrollo económico y social. La relación energía-desarrollo es ciertamente crucial, pero también compleja, ya por un lado, el acceso a fuentes modernas de energía es una precondition para el desarrollo y, por el otro, la riqueza energética es a menudo un impedimento para el mismo, debido a la frecuente correlación entre abundancia de recursos energéticos y problemas de corrupción, persistencia de regímenes autoritarios y conflicto. La institución internacional más desarrollada para tratar los problemas de corrupción en países productores es la *Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas* (EITI). El objetivo de la EITI, creada en 2002, es incrementar la transparencia del negocio energético a través de la obligación de que tanto las empresas energéticas como los gobiernos de los países productores publiquen los pagos/cobros relacionados. En cuanto a la pobreza energética, fue sólo en 2011 que Naciones Unidas lanzó la primera iniciativa específica: la *Energía Sostenible para Todos* (SE4All). Con esta iniciativa se consagró el objetivo de proporcionar recursos energéticos modernos a los más de dosmil millones de personas en el mundo (un cuarto de la población mundial) que permanecen sin acceso a ellos. No obstante, todos los instrumentos de gobernanza global de la energía en este ámbito (IRENA, IPEEC, EITI y SE4All) son ejemplos de “gobernanza suave”, en el sentido de que se trata de iniciativas o instituciones intergubernamentales dedicadas al asesoramiento y difusión de buenas prácticas, sin llegar, por ahora, a generar normas vinculantes.

¹⁴ GOLDTHAU, A. “Energy diplomacy in trade and investment of oil and gas” en A. GOLDTHAU y J.M. WITTE (eds.), *Global energy governance: the new rules of the game*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010, p. 25.

2. EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ENERGÉTICA EUROPEA

La Política Energética Europea (PEE) puede considerarse una de las políticas más recientes de la UE. Si bien es cierto que la intervención de las instituciones comunitarias en asuntos energéticos no es una novedad, sobre todo en los aspectos relacionados con la política ambiental y la política de competencia, el objetivo de desarrollar una PEE no se adoptó formalmente hasta el Consejo Europeo de marzo de 2007¹⁵. Asimismo, hubo que esperar hasta el Tratado de Lisboa (en vigor desde noviembre de 2009) para contar con una base legal específica para la política energética (art. 194 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Como se aprecia en el articulado (ver cuadro 1), ésta se bastió sobre tres objetivos clave, que reflejan las tres grandes problemáticas globales enunciadas en el apartado anterior: mercados, seguridad y sostenibilidad.

[Cuadro 1. Artículo 194 TFUE]

Tampoco hay que remontarse mucho en el tiempo para encontrar las primeras referencias a la noción de “política energética *exterior*” en documentos oficiales de la UE. Igual que en la dimensión interna, las instituciones europeas se implicaron en actividad exterior en materia de energía mucho antes del Tratado de Lisboa. Ejemplo de ello es la participación de la Comunidad en el ya mencionado TCE o el programa de asistencia *Interstate Oil and Gas Transport to Europe* (INOGATE) hacia las antiguas repúblicas soviéticas a principios de los años noventa. Sin embargo, no fue hasta mediados de los 2000, y en concreto tras la primera crisis de suministro de gas en enero de 2006, que podemos encontrar el primer documento monográfico sobre la necesidad de establecer una “verdadera política exterior energética” con su decálogo de principios y objetivos¹⁶. La conjunción entre un escenario energético global crecientemente desfavorable para la UE y el propio avance del mercado interior de la energía

¹⁵ Ver el “Plan de Acción (2007-2009). Una Política Energética para Europa (EPE)”, en el Anexo I de las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007.

¹⁶ Documento presentado en el marco del Consejo Europeo de junio de 2006: EUROPEAN COMMISSION y HIGH REPRESENTATIVE, *An External Policy to Serve Europe’s Energy Interests*, S160/06, http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/doc/paper_solana_sg_energy_en.pdf (consultado el 10 de enero de 2014). Ver también la parte sobre la dimensión exterior de EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, COM (2006) 105 final, Bruselas, 8 de marzo de 2006.

contribuye a explicar este cambio. Sin embargo, como se presenta a continuación, la confluencia de ambas dinámicas, la externa y la interna, constituye también una de las principales fuentes de tensión en el desarrollo de la política exterior energética europea.

Debido a su escasa riqueza energética, la UE constituye el mayor importador de energía primaria del mundo. El 57 por ciento del gas y del 85 por ciento de petróleo consumidos en la UE debe importarse de países terceros¹⁷. Por otro lado, el abanico de suministradores es limitado, siendo Rusia el origen de más de un tercio de sus importaciones de gas y petróleo. La ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental en 2004/07 visualizó todavía más la dependencia de suministro energético ruso, especialmente de gas, al ser varios de los nuevos estados miembros totalmente dependientes de Rusia para su aprovisionamiento. No es extraño pues que el encogimiento del mercado energético global y el consiguiente refuerzo de la posición de los países productores a lo largo de los años 2000 se percibieran con especial preocupación desde la UE. A ello hay que añadir el deterioro de las relaciones entre Rusia y los países clave para el tránsito de gas hacia la UE (Ucrania y Belarus), y entre la UE y Rusia en general, ante el estancamiento de las negociaciones para renovar el Acuerdo de Cooperación y Partenariado UE-Rusia. En este contexto, la dependencia energética objetiva de la UE se convirtió también en percepción de vulnerabilidad. Así, si en ocasiones anteriores la creciente dependencia energética se había tratado como un problema esencialmente económico y al que había que tratar con medidas internas y acorde con las reglas del mercado¹⁸, a partir de 2006 el debate adquirió un calado más geopolítico, pues se reconocía que “algunos productores y consumidores clave [habían] estado utilizando la energía como instrumento político”¹⁹.

En sendas comunicaciones de enero de 2007 y noviembre de 2008 (las llamadas primera y segunda *Revisiones Estratégicas de la Energía*), la Comisión lanzó ya propuestas que podrían calificarse de “diplomacia energética”, como el apoyo político y económico a proyectos estratégicos de diversificación de suministro, en particular el “Corredor Sur” (*Southern Corridor*) para la apertura de nuevas rutas de gas desde la

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, *EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, p. 22.

¹⁸ Ver European Commission (2000) *Green Paper. Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM (2000) 769 final, Bruselas, 29 de noviembre de 2000.

¹⁹ Comisión Europea y Alto Representante/Secretario General, *op. cit.* p. 1.

región del Caspio²⁰. La crisis del gas de enero de 2009 (ver cuadro 2), que en este caso llegó a dejar a algunos países de la UE sin suministro durante casi dos semanas, espoleó nuevamente el debate. El arranque de otra crisis, la del euro, acaparó la atención de las instituciones comunitarias durante buena parte de 2009 y 2010, pero en febrero de 2011 el Consejo Europeo dio nuevo ímpetu al dossier energético, llamando a la Comisión Europea a estudiar nuevas medidas de política exterior energética. En su *Comunicación sobre la seguridad energética y la cooperación internacional*, la Comisión lanzó propuestas como la posibilidad de otorgar a esta institución el mandato para negociar infraestructura exterior en nombre de la UE, o un nuevo mecanismo de intercambio de información en materia de Acuerdos Intergubernamentales Energéticos (ver sección 3.2)²¹.

[Cuadro 2. Crisis del gas de 2009]

La presión para una mayor intervención comunitaria en temas de política exterior energética coincidió también con un nuevo empuje en la construcción del mercado energético interior. Éste venía gestándose desde finales de los años noventa, con las primeras directivas de la electricidad y el gas (1996 y 1998 respectivamente). Sin embargo, los pasos más determinantes llegaron con la adopción del segundo y tercer paquetes de la energía (en 2003 y 2009 respectivamente), que fijaban ya el objetivo de una liberalización completa del sector, así como reglas de separación de los distintos segmentos del negocio energético (lo que en inglés se conoce como *unbundling*) con el fin de incrementar la competencia. Sin embargo la apertura de los mercados energéticos de los estados miembros comportaba también nuevos riesgos exteriores, ya que podía situar a las grandes empresas monopolistas de países terceros en una posición de ventaja para adquirir nuevos activos en el mercado energético europeo. Asimismo, los objetivos del mercado interior podían verse frustrados también por la falta de competencia en el suministro exterior. De aquí el nuevo énfasis en la necesidad de promover las reglas del mercado interior energético en los países de su entorno, o en su defecto, limitar la

²⁰ El concepto de *Southern Corridor* se componía inicialmente de cuatro gasoductos –el Nabucco, el gasoducto Trans-Adriático (TAP), el gasoducto ITGI (*Turkey-Greece-Italy*), el *White Stream* (bajo el mar Negro)– y más tarde también el gasoducto Trans-Caspiano (TCP).

²¹ EUROPEAN COMMISSION, *On Security of energy supply and international cooperation – “The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders*, COM(2011) 539 final, 7 de septiembre de 2011.

participación de empresas estatales extra-europeas en el negocio del tránsito y la distribución de energía en el mercado comunitario (ver sección 3.1).

La política energética europea nace así con una tensión inherente entre la necesidad de predicar las reglas del mercado más allá de la UE y el desarrollo paralelo de instrumentos de diplomacia energética, donde consideraciones estratégicas y no el mercado toman prioridad. Esta tensión, se ha ido plasmando en la batalla institucional entre, por un lado, las instancias más centradas en asuntos de mercado interior (DG de Energía), y por el otro, los responsables de asuntos exteriores (la antigua DG de Relaciones Exteriores, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, y el actual Servicio Europeo de Acción Exterior). Con anterioridad al Tratado de Lisboa, la DG de Relaciones Exteriores y el Alto Representante acogieron los temas de política energética como prioridad. Se creó una *Célula de Energía* en la DG de Relaciones Exteriores y una *Red de Corresponsales de Seguridad Energética* (NESCO) que aunaba responsables de exteriores y de política energética de los estados miembros y de las instituciones europeas. Sin embargo, tras la reorganización del sistema de política exterior post-Lisboa, la DG de Energía parece haber acaparado el dossier y dirección de la dimensión exterior de la energía. Así, a día de hoy, el Servicio Exterior no dispone de ninguna unidad que trate específicamente temas energéticos²².

Además de estas tensiones en la dimensión horizontal (es decir, entre distintos objetivos políticos y las instituciones que los representan) el desarrollo de la política exterior europea es inseparable de las tensiones en la dimensión vertical, esto es, las divergencias entre las instituciones comunitarias y los estados miembros. La política energética es una política compartida y, como se aprecia en el párrafo 2 del artículo del TFUE referenciado en el cuadro 1, los estados miembros mantienen su soberanía para determinar su mix energético y también su cartera de proveedores, configurada generalmente a través de décadas de cultivar bilateralmente sus relaciones políticas y comerciales con determinados países productores. Sin embargo, en virtud de la doctrina de competencias implícitas (ver capítulo III de este libro), la Comisión ha reivindicado su potestad para actuar en la dimensión exterior de la política energética interna, así como de velar por el cumplimiento de las reglas del mercado interior en los acuerdos de suministro entre estados miembros y países productores. De este modo, los instrumentos

²² VAN VOOREN, B., *Europe unplugged: progress, potential and limitations of EU external energy policy three years post-Lisbon*, SIEPS Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2012.

de política exterior energética se han ido prefigurando también como resultado de este juego de la soga: de un lado, las presiones funcionales para una mayor supranacionalización; y del otro, la resistencia de algunos estados miembros, quienes amparados en la soberanía estatal, han defendido su autonomía para determinar bilateralmente sus acuerdos de suministro, las nuevas rutas de exportación y las reglas de acceso de grandes empresas extranjeras a sus mercados.

3. EL PAPEL DE LA UE EN LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA ENERGÍA

3.1. La UE como potencia de mercado: Instrumentos de gobernanza exterior de la energía

El grueso de los instrumentos y actividad exterior de la UE en materia de energía está relacionado con la dimensión exterior del mercado energético interior. Como anunciábamos en el apartado anterior, el objetivo de crear un espacio regulatorio común con terceros países tomó ímpetu con la adopción del segundo y tercer paquetes de la energía. Para decirlo en palabras de la ex-comisaria europea de Relaciones Exteriores, la UE se fijó el objetivo de “establecer un comunidad europea de la energía en toda regla, basada en el acervo de la UE, creando un mercado de la energía integrado y realmente pan-europeo, no sólo limitado a los estados miembros de la UE, sino también a los socios de la Política Europea de Vecindad y otros países interesados”²³. Al servicio de esta visión, la UE ha promovido varias iniciativas regionales, algunas de las cuales se solapan entre sí en cuanto a países participantes y objetivos.

Por orden cronológico, el primer instrumento multilateral impulsado por la entonces Comunidad Europea fue el proceso de la Carta Energética Europea, iniciado en 1990 y culminado en diciembre de 1994 con la firma del ya mencionado TCE. Con esta iniciativa multilateral se pretendía crear un marco legal en el que las empresas energéticas occidentales pudieran invertir y operar con seguridad en el hasta entonces inaccesible sector energético de la Unión Soviética. El incremento de las inversiones en una de las zonas más ricas en hidrocarburos del mundo, pero castigada por un largo periodo de desinversión, representaba una pieza clave para la seguridad de suministro de la

²³ FERRERO-WALDNER, B., “Opening address” en *Towards an EU External Energy Policy. The 2006 Brussels Conference, 20th and 21st November 2006*, Bélgica, European Communities, 2007, p. 16.

CE, sobre todo en un contexto de creciente inestabilidad en Oriente Medio. Asimismo, dado que la vasta red de gaseoductos y oleoductos de la antigua URSS orientada a la exportación de gas y petróleo a Europa occidental quedaba ahora dividida en múltiples países, se requerían disposiciones adecuadas para facilitar el comercio y garantizar el tránsito de recursos energéticos, incluyendo medidas de resolución de controversias, del estilo de las ya implementadas en el marco de la OMC²⁴. El TCE fue y sigue siendo el acuerdo internacional más sofisticado en materia de comercio e inversiones en el sector energético. Sin embargo, su utilidad práctica se ha visto empañada por el creciente desacuerdo entre la UE y Rusia sobre el alcance y reforma de este instrumento multilateral.

El contexto de dichas desavenencias tiene que ver con la evolución, en direcciones opuestas, de las políticas energéticas rusa y europea desde la vuelta del milenio. Del lado ruso, la tendencia alcista en el precio del crudo a partir de 2000 coincidió con el nuevo liderazgo de Vladimir Putin, quien intentó recuperar el control del sector energético como eje de la recuperación económica y restauración del estatus de potencia de Rusia. En el sector del gas, el gobierno intentó no sólo reforzar la posición de la empresa estatal Gazprom en Rusia, sino también expandir comercialmente su actividad hacia el negocio de la distribución del gas en los mercados europeos. Asimismo, en la cuestión del tránsito, Rusia intentó adquirir una participación mayoritaria en las redes de gasoductos que transitan por Belarus y Ucrania como garantía de seguridad de tránsito. Ante su fracaso con el caso Ucraniano, la estrategia rusa consistió en promover la construcción de nuevos gasoductos directos hacia la UE: el *Nord Stream* (por el mar báltico, completado en 2011) y el *South Stream* (por el mar negro, en construcción). Por su parte, la política energética europea ha caminado en el sentido contrario: la liberalización e intento de desmonopolización del sector energético, la limitación de los acuerdos de suministro a largo plazo, o la eliminación de las cláusulas de destino impuestas por los países productores, es decir las cláusulas que prohibían al país importador vender el excedente de gas a otros países de la UE. Así, a finales de la primera década, la alienación de ambas partes del proceso del TCE se hizo notoria, especialmente en el contexto de la negociación del Protocolo de Tránsito del TCE (ver Cuadro 3). Rusia presentó en agosto de 2009 una notificación en la que expresaba la voluntad de no convertirse en estado parte del

²⁴ Para una descripción accesible y detallada del ECT ver: Konoplyanik, A. y Wälde, T., “Energy Charter Treaty and its Role in International Energy”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 24, nº 4, 2006, pp. 523-558.

Tratado²⁵. Poco después, el nuevo Presidente ruso, Dimitri Medvedev, lanzó una propuesta de “Convención para la Seguridad Energética Internacional”, como alternativa al TCE. La falta de confianza en el TCE se hace patente también del lado europeo, ya que a pesar de su apoyo formal al Tratado, la UE ha apostado crecientemente por nuevos instrumentos multilaterales para promover el acervo energético a los países de la vecindad.

[Cuadro 3. El Protocolo de Tránsito del TCE]

El instrumento multilateral más destacado en este sentido es la *Comunidad Energética* (referida como EnC, del inglés *Energy Community*), constituida en organización internacional desde 2006. Aunque inicialmente se diseñó para los países candidatos, la EnC se abrió a la participación de otros países vecinos, como Moldova y Ucrania, que ingresaron en la organización en 2010 y 2011 respectivamente. Uno de los aspectos más originales de la EnC es su organización, que emula el sistema institucional comunitario, con un Consejo de Ministros como principal organismo decisor (siguiendo el principio del voto por mayoría cualificada) y un Secretariado que formula propuestas al Consejo y vela por la implementación del Tratado. La EnC pretende crear un marco legal único en lo relativo a los temas energéticos a través de la aplicación de las normas del mercado interior de la energía. Sin embargo, las previsiones del Tratado no tienen efecto directo sobre los estados parte ni existen mecanismos para asegurar su cumplimiento, más allá de la presión del Consejo de Ministros, y lógicamente, la propia condicionalidad del proceso de adhesión²⁶. El caso de Serbia, cuyo gobierno decidió en 2008 vender el 51 por cien de la empresa petrolera estatal NIS a Gazprom y participar en el gasoducto South Stream, sirve de llamativo ejemplo de las dificultades de la UE para conseguir alinear a los países candidatos con las prioridades del mercado energético interior.

En un círculo más amplio, la UE promueve también la armonización legislativa con el acervo energético europeo a través de la *Política Europea de Vecindad* (PEV). Con mayor o menor ambición según el país vecino, los Planes de Acción de la PEV establecen objetivos de reforma del sector energético e incluso la integración progresiva

²⁵ Sin embargo, cabe decir que la posición de Rusia desde 2009 ha sido un tanto ambigua, ya que no se ha retirado de la Conferencia de la Carta Energética. Es más, en la actualidad, Rusia incluso proporciona el Vice-Secretario General de la organización.

²⁶ PADGETT, S., “Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº. 5, 2011, pp. 1077-78.

de estos países en el mercado energético europeo, aunque sin carácter vinculante²⁷. En el plano regional, existen también marcos de diálogo específicos sobre cuestiones energéticas, como la *Plataforma Euro-Mediterránea de la Energía* (REMEP), la plataforma sobre seguridad energética en el *Partenariado Oriental* o la *Baku Initiative*. La UE ha explorado también experiencias más ‘bottom-up’ a través de promocionar espacios de formación e intercambio de experiencias a nivel técnico. Por ejemplo, la UE ha financiado la cooperación entre los reguladores energéticos de los países Euro-Mediterráneos (MED-REG)²⁸. No obstante, la revisión de la PEV a raíz de la Primavera Árabe, así como el relanzamiento del Partenariado Oriental tras la cumbre de Vilnius en noviembre de 2013 parecen poner de nuevo el énfasis en medidas ‘top-down’ o mecanismos de naturaleza vinculante, como la ampliación de la EnC a los socios orientales y la creación de una *Comunidad Energética Euro-Mediterránea*.

Asimismo, cabe destacar que la UE también ha intentado, hasta el momento con limitado éxito, la utilización del mercado interior como instrumento de expansión del acervo energético europeo. Por ejemplo, durante las negociaciones de la Tercera Directiva del gas, la Comisión había propuesto una *cláusula de países terceros* (bautizada también como “cláusula Gazprom”) en la que se introducía la obligación de *reciprocidad*. El espíritu inicial de la cláusula era permitir que los países miembros pudieran impedir el acceso al mercado interior de aquellas empresas extra-europeas cuyos países no dispusieran de un nivel de apertura a la inversión extranjera equivalente al de la UE, es decir, el trato nacional. Asimismo, la apuesta de la Comisión por la modalidad más estricta de separación de actividades, el *ownership unbundling* (separación a través del cambio de titularidad de las empresas) dificultaría también la participación de empresas productoras extranjeras en el negocio de la distribución. Sin embargo, los estados miembros rechazaron la noción de reciprocidad en la propuesta de la Comisión y consiguieron rebajar considerablemente el alcance de la obligación de separación de actividades. En este sentido, algunos estados miembros (entre ellos Francia y Alemania) consiguieron la permanencia de modalidades de separación menos exigentes que el *ownership unbundling*; y asegurar que serían los estados miembros los que tendrían la última palabra en evaluar el cumplimiento de las empresas de países

²⁷ COMISIÓN EUROPEA, *On the Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, its Neighbours and partner countries*, COM(2003) 262 final, Bruselas, 26 de mayo de 2003.

²⁸ Ver página web del EU Neighbourhood Info Center: http://www.enpi-info.eu/list_projects_med.php? (consultado el 9 de enero de 2014).

terceros con dichas obligaciones. Así pues, los estados miembros continúan gozando de amplio margen para permitir el acceso de grandes empresas monopolistas de países terceros en el negocio de la distribución del mercado europeo. Aun así, la Comisión ha intentado utilizar los instrumentos de la *política competencia* para actuar contra el abuso de posición dominante de Gazprom y prestar apoyo a los países que optaron por la modalidad de *ownership unbundling*, como es el caso de Lituania, para obligar a Rusia a vender sus activos²⁹.

En suma, las relaciones exteriores energéticas están en buena medida marcadas por el desarrollo del mercado interior de la energía. Así, ya sea a través de marcos multilaterales o de relaciones bilaterales en el marco de la PEV, la política exterior energética de la UE ha perseguido el objetivo de formar una zona normativa común sobre la base del acervo comunitario con los países de su entorno. La reacción de los países vecinos ante estos objetivos ha sido sin embargo muy dispar. Más allá del círculo de países candidatos (e incluso en este caso ha habido notables dificultades), el objetivo europeo de expandir el mercado interior energético se ha visto cuestionado, ya sea por la falta de incentivos para la reforma, o por los problemas de autoridad de un modelo energético europeo en construcción y no siempre apoyado por los estados miembros. Así pues, la idea de la UE como “potencia de mercado” (*Market Power Europe*)³⁰, o en otras palabras, un actor capaz de aprovechar la capacidad de atracción y sofisticación reguladora de su mercado interior para externalizar sus políticas interiores, se demuestra limitada en este caso.

3.2. La UE como potencia tradicional: ¿hacia una diplomacia energética europea?

A diferencia de la dimensión exterior del mercado energético europeo, asegurar el suministro energético ha sido tradicionalmente dominio de los estados miembros. Para la mayoría de países dependientes energéticamente de países terceros, la diplomacia energética sigue siendo una actividad clave. Ello incluye, por ejemplo, la firma de acuerdos intergubernamentales, afín de mantener la confianza política, facilitar contratos con empresas energéticas o proyectos de infraestructura que serían de difícil

²⁹ Sobre la decisión de la Comisión Europea de investigar a Gazprom por abuso de posición dominante, véase: RILEY, A., “Commission v. Gazprom: The antitrust clash of the decade?”, CEPS Policy Brief, n° 285, Bruselas, CEPS, 2012.

³⁰ DAMRO, C., “Market Power Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 5, 2012, pp. 682-699.

realización sin apoyo público. Sólo en años recientes las instituciones comunitarias han empezado a asumir funciones que podríamos llamar de incipiente diplomacia energética europea, especialmente en cuanto al apoyo a la diversificación de fuentes de suministro de gas para limitar la dependencia de Rusia. Repasamos a continuación algunos de estos instrumentos.

En primer lugar, tras la primera crisis del gas en 2006, la Comisión, y en ocasiones también el Alto Representante, iniciaron una intensa labor de *contactos diplomáticos* con los países de la región del Caspio para allanar el terreno ante posibles proyectos de gasoducto desde dicha región hacia la UE. Asimismo, en 2007 se nombró a un *Coordinador Energético* para la promoción del Corredor Sur, el holandés Jozias Van Aartsen. Esta labor política se plasmó con la adopción de *Memorandos de Entendimiento* en materia de energía con algunos países del Cáucaso y Asia Central en los que se fijaban objetivos de cooperación así como los compromisos de asistencia financiera por parte de la UE. El compromiso de los potenciales proveedores de gas del Corredor Sur se buscó también a través de *declaraciones plurilaterales*³¹, y hasta un primer *acuerdo intergubernamental* entre los socios europeos participantes en el consorcio de Nabucco y Turquía³². Por vez primera, en 2011 el Consejo incluso autorizó a la Comisión a negociar con Azerbaiyán y Turkmenistán un marco legal que permitiera la construcción de un gasoducto a través del mar Caspio. Se trata de un cambio institucional importante, ya que esto convierte a la UE en parte directa de la negociación de un *Acuerdo Intergubernamental* en energía, y podría sentar precedente para otros proyectos de infraestructura energética exterior³³. Además, las propuestas de gasoductos a través del Caspio para dar una salida directa hacia la UE a los abundantes recursos de Turkmenistán ha sido siempre una cuestión muy sensible para Rusia, más si cabe teniendo en cuenta que el estatus legal del Mar Caspio sigue sin resolverse. Por ello, el papel de la Comisión en este embrollo geopolítico es en sí mismo una novedad sustancial.

³¹ La Comisión Europea y la Presidencia de la UE (República Checa) organizaron la Conferencia del Corredor Sur en Praga en mayo de 2009. La declaración conjunta fue firmada por la Comisión, el Consejo, los Presidentes de Azerbaiyán, Turquía, Georgia y el Ministro de Energía de Egipto. Representantes de Kazakstán, Turkmenistán, Uzbekistán e Irak expresaron también su apoyo.

³² PADGETT, *op. cit.* p. 1080.

³³ BUCHAN, D., "Expanding the European dimension in the energy policy: the Commission's latest energy initiatives", SP 23, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies, 2011, p. 43.

La UE ha desarrollado también mecanismos de apoyo legal y económico a los proyectos de diversificación. Por ejemplo, en 2008 se propuso la llamada *Caspian Development Corporation* (CDC), un mecanismo destinado a agregar suficiente demanda en la UE para convencer a los países productores del Caspio a comprometerse con el Corredor Sur. A pesar de las objeciones desde la DG de Competencia, por ser esta iniciativa dudosamente compatible con la normativa comunitaria, la DG de Energía continuó señalando la CDC como opción viable en caso de prosperar el proyecto Nabucco³⁴. En el plano económico, en octubre de 2011 la Comisión presentó un nuevo *paquete de infraestructura energética* para las perspectivas financieras 2014-2020, según el cual sería posible financiar hasta el 80 por ciento de infraestructura directamente del presupuesto comunitario, y no como hasta entonces, sólo estudios de viabilidad. Los proyectos de la región del Caspio se mencionaron como ejemplos de nueva infraestructura que podría recibir financiación³⁵. Otro instrumento legal a disposición de la Comisión para ejercer influencia sobre nuevas rutas es la potestad de aprobar *exenciones* a la obligación de acceso a terceros para nuevos proyectos de interés estratégico. Por ejemplo el gasoducto Nabucco recibió dicha exención en 2008 (renovada en 2013), a diferencia del gasoducto South Stream, que hasta la fecha no goza de exención ni estatus de *proyecto de interés común*, que le permitiría disfrutar de financiación comunitaria.

A pesar de ello, la carrera de gasoductos entre la UE y Rusia acabó inclinándose recientemente del lado ruso. El principal proyecto del concepto europeo de Corredor Sur, el gasoducto Nabucco, ya había experimentado notables dificultades al no disponer de suficiente suministro para poder justificar el coste de una nueva infraestructura gasista de más de 3000km. Con aras a mantener el proyecto, el consorcio de Nabucco planteó un gasoducto menos ambicioso, el *Nabucco West*, que en lugar de duplicar la infraestructura existente, aprovecharía la red de gasoductos de Turquía para llevar gas proveniente de Azerbaiyán desde la frontera turca hacia Europa central. Sin embargo, en julio de 2013, el consorcio del yacimiento Shah Deniz II en Azerbaiyán, el que por ahora podría abastecer un posible Nabucco West, decidió apoyar a otro proyecto, el *gasoducto trans-adriático* (TAP). Este gasoducto transportará el gas azerí desde la frontera turca hasta Italia, poniendo así fin a las aspiraciones de proporcionar una

³⁴ Entrevista a un alto responsable de la DG de Energía, Londres, 17 de abril de 2012.

³⁵ EUROPEAN COMMISSION, *The Commission's energy infrastructure package*, MEMO/11/710, 19 October 2011.

alternativa de diversificación a los países centro-europeos más dependientes del gas ruso. Por otro lado, el fracaso de Nabucco dejó finalmente vía libre al proyecto ruso South Stream, cuyas primeras secciones en Bulgaria y Serbia empezaron a construirse en otoño de 2013. Si bien las razones comerciales pueden apuntarse como causa del descarrilamiento del Nabucco West, también cabe señalar otros aspectos problemáticos de la diplomacia energética europea, como la dificultad de recabar apoyos internacionales para un proyecto de infraestructura cuando, al mismo tiempo, algunos estados miembros participan en proyectos alternativos. Por otra parte, se podría señalar también la complejidad del propio Nabucco, un gasoducto basado en un marco legal hecho a medida de las reglas del mercado interior europeo, donde las empresas del consorcio encargado de la infraestructura de tránsito no participaban en la producción del gas; a diferencia del TAP o el South Stream que siguen la práctica tradicional de que las empresas involucradas en la producción del gas son también copropietarias de la nueva infraestructura de tránsito³⁶.

[Cuadro 4. Mapa de gasoductos extra-europeos en construcción y proyectados]

Por último, la Comisión ha presionado en los últimos años por una mayor capacidad de supervisión de los *Acuerdos Intergubernamentales* en energía entre la UE y países terceros. Según datos de la Comisión, se calcula que existen unos 90 acuerdos intergubernamentales en gas y unos 30 en petróleo, de los cuales se sospecha que están plagados de violaciones de las reglas del mercado interior. Asimismo, la sospecha de que Gazprom ofrece condiciones de precio distintas según el país a menudo ha generado suspicacias entre los propios estados miembros³⁷. Por ello, en 2011 el Consejo se avino a estudiar un nuevo mecanismo de intercambio de información de acuerdos intergubernamentales en energía. Sin embargo, la propuesta de la Comisión fue mucho más ambiciosa: la Comisión tendría el derecho de participar como observadora en dichos acuerdos y podría realizar una supervisión *ex-ante* de éstos para poder corregir

³⁶ Los socios principales del consorcio del TAP – BP (20%), Statoil (20%), SOCAR (20%) y Total (10%) (ver: <https://www.trans-adriatic-pipeline.com/about-us/tap-ag-company/>, consultado el 12 de enero de 2014) – son a la vez las principales empresas que operan el yacimiento de Shah Deniz II en Azerbaiyán. En el caso de South Stream, las empresas principales incluyen la empresa estatal del país productor, Gazprom (50%), y una de las grandes empresas del principal país de destino, ENI (20%) (ver <http://www.south-stream.info/en/pipeline/structure/>, consultado el 12 de enero de 2012).

³⁷ BUCHAN, *op. cit.* p. 41.

cualquier contradicción con la normativa comunitaria³⁸. Los estados miembros rechazaron esta propuesta, que se quería más como un “acuerdo de caballeros” que como extensión del poder de la Comisión en un tema considerado como competencia de los estados miembros. Aun así, algunos países han optado voluntariamente por la práctica de invitar a la Comisión a sus negociaciones con empresas productoras, como fue el caso de Polonia en su negociación con Gazprom en 2010. Asimismo, el poder de la Comisión para actuar ante acuerdos intergubernamentales quedó patente en el caso de la construcción del gasoducto South Stream. En vistas del avance en su construcción a finales de 2013, la Comisión declaró que los Acuerdos firmados entre Rusia y los seis países miembros de la UE que participan en el proyecto estaban en contradicción con las reglas del mercado interior, amenazando así con iniciar procedimientos de infracción en el futuro³⁹.

Los instrumentos expuestos en esta sección señalan pues una incipiente europeización de las actividades de diplomacia energética hasta hace poco reservadas a los estados miembros. De seguir esta tendencia, nos estaríamos alejando de la noción de la UE como “potencia de mercado” descrita en el apartado anterior, para adentrarnos en una UE con características de *potencia tradicional*, un actor capaz de utilizar instrumentos de política exterior para asegurar sus fuentes de suministro energético. Sin embargo, los amagos de diplomacia energética europea no pueden considerarse por ahora un sustituto de la política de seguridad energética ejercida por los estados miembros, sino más bien un segundo nivel, no siempre complementario.

3.3. La UE como potencia normativa: ¿seguridad energética con o contra seguridad ambiental y humana?

Es un lugar común asumir que las necesidades de seguridad energética a menudo limitan la autonomía de los actores en política exterior, en particular su capacidad para defender objetivos ético-normativos como la promoción de la democracia o la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, existe una evidente contradicción entre el mayor activismo por parte de la Comisión en mega-proyectos gasistas descrito en el apartado anterior y el objetivo de incrementar la sostenibilidad ambiental del consumo energético

³⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Decision Setting up an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements between Member States and third countries in the field of energy*, COM(2011) 540 final, Bruselas, 7 de septiembre de 2011.

³⁹ “South Stream bilateral deals breach EU law, Commission says”, *Euractiv*, 5 de diciembre de 2013.

a través de reducir la dependencia de energías fósiles; o con el objetivo de promoción del buen gobierno y la democracia, al priorizar la cooperación energética con los regímenes autoritarios del Cáucaso y Asia Central. Sin menospreciar la importancia de este *trade-off* entre objetivos en la política exterior europea, en este apartado incidimos en aquellas políticas de la UE destinadas a reconciliar la seguridad energética con los objetivos de sostenibilidad ambiental, democracia y desarrollo.

A diferencia de las dificultades experimentadas por la UE en su promoción de las reglas del mercado energético a países terceros, el fomento de la *eficiencia energética y las energías renovables* se ha apuntado como una de las áreas de cooperación internacional más dinámicas de la UE. Para algunos, la “política exterior de eficiencia energética” puede incluso considerarse como un nuevo y prometedor paradigma de política energética exterior, ya que cumple simultáneamente con objetivos securitarios, económicos y éticos. Esto es, contribuye a asegurar la disponibilidad de recursos, crea oportunidades de inversión para las empresas europeas con ventaja competitiva en tecnologías de eficiencia energética, y contribuye a mitigar el cambio climático⁴⁰. Un ejemplo del potencial de estos ámbitos a nivel bilateral es la cooperación UE-Rusia, donde el diálogo y armonización en cuestiones de eficiencia energética y legislación en materia de renovables han posibilitado una cooperación mucho más fluida que en las cuestiones de reforma del mercado⁴¹. Los programas de asistencia en materia de eficiencia energética también ocupan un lugar destacado en las relaciones de la UE con los países del Partenariado Oriental. Por ejemplo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) creó en 2011 un fondo para la promoción de la eficiencia energética en Europa Oriental (llamado E5P) por valor de 90 millones⁴². También en las relaciones Euro-Mediterráneas, la cooperación en renovables

⁴⁰ BOUTE, A., “The European Foreign Energy Efficiency Policy: Securing External Energy Supply in a Carbon-Constrained World” en K. KUZEMKO, A.V. BELYI, A. GOLTHAU, y M.F. KEATING (eds.), *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*, Londres/Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 68-72.

⁴¹ *Ibid*: ROMANOVA, T., “Legal Approximation in Energy: A New Approach for the European Union and Russia” en K. KUZEMKO, A.V. BELYI, A. GOLTHAU, y M.F. KEATING (eds.), *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*, Londres/Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 23-44

⁴² Ver página web del BERD: <http://www.ebrd.com/pages/news/press/2011/110224a.shtml> (consultado el 8 de enero de 2014). Ucrania es el principal país receptor de proyectos en materia de eficiencia energética. En el marco del instrumento financiero para la vecindad (el ENPI) la UE llevó a cabo, entre 2007 y 2010, 24 proyectos en el sector de la energía por valor de €40 millones, dos tercios de los cuales empleados en promoción de la eficiencia energética y las energías renovables (cálculos a partir de la información proporcionada en el sitio web del EU Neighbourhood Info Center: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/projects/list_of_projects/projects_en.htm#anchor_080126248324dfc6, consultado el 9 de enero de 2014).

se apunta como un ámbito más prometedor que la armonización legislativa, ya que ofrece la posibilidad a los países del sur del mediterráneo de afrontar su creciente demanda de energía e incluso considerar, en el futuro, la exportación de energía renovable⁴³.

La UE también ha sido promotora de nuevas instituciones internacionales específicamente dedicadas a las energías renovables y la eficiencia energética. IRENA es el caso más notable, ya que su creación fue el resultado de varios años de campaña por parte de algunos países europeos, en particular Alemania, ante la resistencia de algunos países de la IEA. Habiendo impulsado su experiencia y capacidad en materia de renovables, la IEA era para muchos de sus miembros la institución apropiada para realizar dicha labor. Para otros, en cambio, la IEA no gozaba de credibilidad suficiente para promover alternativas a las energías fósiles, dado su tradicional énfasis en temas de seguridad energética y su trayectoria de estudios prospectivos orientados al mantenimiento del statu quo, y en algunos casos, hasta criticados por responder a los intereses de grandes productores y consumidores de energías fósiles como Estados Unidos⁴⁴. De entre los 124 miembros actuales de IRENA, la UE es el único actor no estatal que forma parte de la institución en tanto que miembro de pleno derecho de su principal organismo decisor y contribuye un 2,5 por ciento del presupuesto de la organización⁴⁵. La UE fue todavía más directamente la impulsora de la IPEEC, aunque ésta dista de su objetivo inicial de promover un tratado internacional sobre eficiencia energética que fijara estándares de eficiencia a nivel global⁴⁶. La IPEEC está integrada en la actualidad por los países del G8 más China, India, Corea del Sur, Brasil, México y la UE. Curiosamente, a diferencia de IRENA, IPEEC ha mantenido una estrecha vinculación con la IEA (por ejemplo, ambas instituciones comparten Secretariado en París), a pesar de que sólo seis de los quince miembros de IPEEC forman parte de la IEA.

La integración de la energía en la *política de desarrollo* de la UE ha sido también destacable desde finales de los años 2000. A pesar del creciente interés en

⁴³ DARBOUCHE, H., "Third Time Lucky? Euro-Mediterranean Energy Co-operation under the Union for the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 1, 2011, pp. 193-211.

⁴⁴ VAN DE GRAAF, *op. cit.* p. 108.

⁴⁵ IRENA tiene un presupuesto relativamente pequeño (€18 millones en 2013, 8 de los cuales provienen de estados miembros de la UE). Ver: IRENA, *Decision on the Work Programme and Budget for 2013*, A/3/DC/13, Abu Dhabi, 14 de enero de 2013, p. 62.

⁴⁶ LESAGE et al. *op. cit.* p. 69.

África por las reservas de energías fósiles que alberga, la DG de Desarrollo de la Comisión parece haber jugado un papel central en intentar evitar que la cuestión energética fuera cooptada por intereses securitarios o la tradicional perspectiva mercado-céntrica de la DG de Energía⁴⁷. La primera iniciativa destacada fue la *Iniciativa Energética de la UE para la Erradicación de la Pobreza y para el Desarrollo Sostenible* de 2002, dirigida a mejorar el acceso energético a las comunidades más pobres, con un fondo de €220 millones para el apoyo a los proyectos en áreas rurales. La energía se incluyó también como prioridad en la Estrategia UE-África de 2005, y en 2006 también del Fondo Europeo de Desarrollo. Tras varias iniciativas de cooperación birregional en energía, en 2010 se lanzó el *Partenariado Energético UE-África* (AEEP), que ha mantenido hasta la fecha dos reuniones de alto nivel y ha dado lugar a proyectos como el *Programa de Cooperación en Energía Renovable UE-África* (RECP). A su vez, este programa forma parte de la *EU Energy Initiative Partnership Dialogue Facility* (EUI-PDF), que también ejerce de instancia de coordinación entre los estados miembros en materia de energía y desarrollo en otras regiones del mundo. Destacada es también la implicación de la UE en la *SE4All* de Naciones Unidas con una contribución de €400 millones, y el objetivo de proporcionar acceso energético a 500 millones de personas hasta 2030. El Comisario de Desarrollo, y antiguo Comisario de Energía, Andris Piebalgs, forma parte del Grupo de Alto Nivel de la SE4All.

Sin embargo, persisten las críticas de inconsistencia e incluso incompatibilidad entre la política energética de la UE y la cooperación para el desarrollo. Para algunos, el objetivo de la UE de exportar su modelo liberal de política energética casa mal con el objetivo de aliviar la pobreza energética, que se apunta incluso como un problema creciente dentro de la propia UE⁴⁸. Es más, la UE ha sido criticada por promocionar, en el marco de las instituciones financieras internacionales, criterios de buenas prácticas que contribuyen a dificultar el acceso de las comunidades menos desarrolladas a recursos energéticos modernos⁴⁹. Incluso la promoción de energías renovables implica

⁴⁷ YOUNGS, R., *Energy Security. Europe's New Foreign Policy Challenge*, London, Routledge, 2009, capítulo 7.

⁴⁸ Aunque no existen datos oficiales sobre pobreza energética, datos de la encuesta EU-SILC de Eurostat, señalan que en 2011 el 9.8% de hogares en la UE-27 (y 15.8% en los 12 países de la ampliación 2004/2007) no podían permitirse calentar la casa de manera adecuada; y que el 8,8% de los hogares en la UE-27 (y 17,1% en los nuevos países miembros) estaban en situación de impago de sus facturas energéticas. (Ver: THOMSON, H. y SNELL, C., "Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union", *Energy Policy*, vol. 52, 2013, pp. 563-572).

⁴⁹ KEATING, M.F., "Re-Thinking EU Energy Security: The Utility of Global Best Practices for Successful Transnational Energy Governance" en K. KUZEMKO; A. V. BELYI; A. GOLTHAU y M. F.

también tensiones desde el punto de vista del desarrollo. Un caso paradigmático en este sentido es la política europea de biocombustibles, criticada desde varios sectores por sus consecuencias en los países en vías de desarrollo, tanto por su efecto sobre el alza de los precios de los alimentos, como por las evidencias de apropiación de terrenos agrícolas por parte de grandes empresas extranjeras⁵⁰.

En cuanto a la relación de la energía con la promoción del buen gobierno y la lucha contra la corrupción, la UE ha tenido un papel menos lucido como emprendedor normativo internacional. Si bien la Comisión Europea y varios de sus estados miembros han dado apoyo a la EITI desde sus inicios en 2002, ningún estado miembro ha implementado sus previsiones. Es decir, la EITI se ha visto sólo como una herramienta dirigida a países productores en vías de desarrollo. Asimismo, la UE no mostró particular interés en proponer nuevos instrumentos vinculantes que pudieran superar la debilidad de la EITI, una iniciativa asentada en la voluntariedad de los países firmantes. No fue hasta que Estados Unidos aprobó nueva legislación en este sentido, la *Dodd-Frank Act* en 2010, que la UE empezó a considerar la adopción de obligaciones similares⁵¹. La sección 1524 de la *Dodd-Frank Act* constituye una ley pionera en materia de transparencia de las industrias extractivas, estableciendo la obligación por parte de las empresas del sector del petróleo, gas y minería registradas en los Estados Unidos de publicar los pagos tanto al gobierno americano como a gobiernos de países terceros. La UE finalmente adoptó una nueva directiva en este sentido en junio de 2013, tras un intenso proceso negociador entre el Parlamento Europeo, favorable a endurecer la legislación de transparencia, y algunos estados miembros favorables a exenciones que pudieran evitar desventajas competitivas para las empresas europeas⁵².

En suma, a lo largo de la última década, la UE ha impulsado su perfil global en aquellas áreas de la política exterior energética que encajan bien con sus aspiraciones de *potencia normativa*, es decir un actor que promueve la difusión internacional de valores

KEATING (eds.), *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*, Londres/Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 86-107.

⁵⁰ Ver, por ejemplo, el siguiente estudio encargado por el Parlamento Europeo: WIGGINS, S. y STEVENS, C. *Production and use of biofuels in developing countries*, Brussels, European Parliament, 2009.

⁵¹ VLASKAMP, M., “Bringing natural resource transparency to the tropics? The EU, the Dodd-Frank Act and the Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)”, paper presentado en la 54th ISA Annual Convention in San Francisco (USA), 3-6 de abril de 2013.

⁵² VLASKAMP, *Ibid.* Ver también “Directiva 2013/34/UE sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 182/19, 26 de junio de 2013.

universales como el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental⁵³. Sin embargo, existen también varios ámbitos en los que aparece contradicción y donde la UE ha ido más bien a remolque de otros actores internacionales como Estados Unidos. Por otra parte, como se expone en el capítulo XVI de este libro, las crecientes dificultades de la UE para mantener ambiciosos objetivos de política ambiental a nivel interno, también siembran duda sobre la capacidad de la UE de continuar ejerciendo de promotora de los objetivos de sostenibilidad ambiental a nivel global⁵⁴.

4. CONCLUSIONES

En años recientes, la implicación de las instituciones comunitarias en la gobernanza global de la energía ha aumentado de manera notable, hasta al punto que algunos afirman que “la vieja burla de que la UE no tiene política exterior energética común ya no es del todo justa”⁵⁵. En este capítulo hemos descrito los instrumentos de esta emergente política exterior energética europea en sus distintas dimensiones – mercados, seguridad y sostenibilidad –, aunque a menudo difícilmente reconciliables. Así, el capítulo ha incidido no sólo en la problemática de la coherencia en su sentido más clásico de tensión entre los estados miembros y la UE (la dimensión vertical), sino también en la contradicción entre diferentes objetivos políticos (la dimensión horizontal).

En cuanto a la caracterización de la UE como actor de política exterior, el caso de la energía no difiere mucho de la diagnosis común en otros capítulos de este libro de que la UE no siempre consigue estar a la altura de los objetivos marcados y las expectativas que genera. El éxito de la UE como *potencia de mercado* se antoja limitado, particularmente cuando se trata de convencer a grandes países productores de converger hacia las reglas del mercado interior. Como *potencia tradicional*, la UE no ha conseguido sus objetivos estratégicos de diversificación, como muestra el reciente fracaso de su proyecto estrella, el gasoducto Nabucco. Y finalmente, en términos de *potencia normativa*, la UE ha intentado recientemente impulsar su perfil de lucha contra

⁵³ MANNERS, I., “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, pp. 235-258.

⁵⁴ YOUNGS, R., “The EU’s Global Climate and Energy Policies: Gathering or Losing Momentum?”, en A. GOLDTHAU (ed.), *The Handbook of Global Energy Policy*, Chichester, Willey-Blackwell, 2013, pp. 421-434.

⁵⁵ YOUNGS, *ibid.* p. 432.

la pobreza energética y la promoción de la sostenibilidad, aunque en ambos casos la evolución interna en la UE en el contexto de crisis económica (creciente pobreza energética y dificultad de mantener objetivos ambiciosos en materia de reducción de emisiones de carbono) dificulta su acción de promoción hacia el exterior.

Con todo, la UE representa uno de los pocos actores internacionales que optan sistemáticamente por el apoyo a iniciativas e instituciones internacionales para tratar los retos energéticos globales. Sin embargo, el viento no sopla del lado europeo, ni de su perspectiva mercado-céntrica, ni de su activismo en lucha contra el cambio climático. La crisis de instrumentos internacionales impulsados en su día por la UE, como el TCE o el proceso de Kioto, ejemplifican bien este contexto de adversidad. Para reconstruir consensos en la gobernanza global de la energía, las opciones de la UE se antojan igualmente difíciles: o bien continuar jugando a ser líder, muchas veces sin seguidores, o bien promover marcos de colaboración que puedan encauzar la diversidad normativa, quizás a riesgo de aceptar una menor ambición ante el reto energético global.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

BUCHAN, D., *Expanding the European dimension in the energy policy: the Commission's latest energy initiatives*, SP 23, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies, 2011.

ESCRIBANO, G., *La hora de Europa, también en política energética exterior*, DT 2/2012, Madrid, Real Instituto, 2012.

HERRANZ SURRALLÉS, A., “La UE y el Tratado de la Carta Energética: la política energética europea en el limbo de la (in)coherencia” en E. Barbé (ed.), *Cambio mundial y gobernanza global: La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2012.

VAN VOOREN, B., *Europe unplugged: progress, potential and limitations of EU external energy policy three years post-Lisbon*, SIEPS Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2012.

YOUNGS, R., *Energy Security. Europe's New Foreign Policy Challenge*, Londres, Routledge, 2009.

Cuadro 1. Extracto del artículo 194 del TFUE

1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:

- a. garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- b. garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- c. fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y
- d. fomentar la interconexión de las redes energéticas.

2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas (...) no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (...).

Cuadro 2. La “crisis del gas” de enero 2009

El 7 de enero de 2009, Rusia decidió interrumpir por completo el suministro de gas a Ucrania, país por el que transita la mayor parte del gas suministrado a los países de la UE (un 80 por ciento del total en 2009). El suministro no se restablecería hasta 14 días más tarde.

Antecedentes. Los orígenes de la contienda ruso-ucraniana se encuentran en la falta de un régimen transparente de venta y tránsito de gas entre Rusia y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Tras la caída de la URSS siguió funcionando un complejo sistema de trueque: Rusia proporcionaba gas a Ucrania a precios menores que los de venta a los países de la UE, a cambio de los costes de tránsito y otros conceptos como la cooperación militar entre ambos países. A mediados de los 2000, debido a consideraciones políticas y comerciales, Rusia decidió incrementar progresivamente los precios del gas a los países de la CIS. Tras una grave crisis en enero de 2006, en que Rusia interrumpió el suministro a Ucrania durante varios días, las partes llegaron a un acuerdo sobre los precios. Sin embargo, debido al fuerte incremento del precio de crudo (y consecuentemente del gas) en 2008, el diferencial entre el precio de venta de gas ruso a Ucrania y a los países europeos aumentó drásticamente, generando nuevas demandas de aumento del precio por parte de Rusia.

Factores desencadenantes. En un contexto de relaciones políticas tensas, en 2008 Rusia exigió a Ucrania una rápida convergencia con los precios europeos. Con una Ucrania sumida en una grave crisis económica y al punto de suspensión de pagos, las negociaciones en los meses finales de 2008 no prosperaron. El desacuerdo derivó en la decisión de Rusia de cortar el suministro a Ucrania, y tras alegaciones de desvío ilegal de volúmenes de gas destinados a la UE por parte de Ucrania, Rusia ordenó la interrupción total del suministro el 7 de enero.

Resolución. Tras repetidos intentos de mediación de la UE, los entonces primeros ministros de Rusia (Vladimir Putin) y Ucrania (Yulia Timoshenko) llegaron a un acuerdo el 19 de enero. Éste se tradujo en dos tratados: uno para el suministro, que fijaba la convergencia entre los precios del gas a Ucrania y el precio neto de la venta de gas a los países de la UE, con un sistema de indexación con los precios del petróleo; y un acuerdo que fijaba las condiciones y tarifas que recibiría Ucrania en concepto de tránsito.

Consecuencias. En cuanto a la UE, las dos semanas de interrupción de suministro expusieron la falta de mecanismos de emergencia por parte de los países miembros y la inadecuación de las infraestructuras. La UE aprobó una nueva regulación de seguridad del gas en 2010 y la promoción de nuevas infraestructuras como los gasoductos bidireccionales. Para las relaciones ruso-ucranianas, las tensiones se mitigaron temporalmente con el ascenso de Victor Yanukovich al poder. A través de un nuevo acuerdo en 2010, Rusia concedió un descuento en el precio del gas a cambio de la renovación por la concesión para el estacionamiento de la flota rusa en el Mar Negro. La destitución del presidente ucraniano tras los hechos de Maidan en febrero de 2014 abre de nuevo incertidumbre sobre las relaciones ruso-ucranianas y la seguridad del tránsito.

Cuadro 3. El Protocolo de Tránsito del TCE

La entrada en vigor del TCE en 1998 coincidió con el inicio de disputas frecuentes entre Rusia y otros miembros de la CEI en materia de energía. Por ello se consideró la necesidad de reforzar la normativa de tránsito del TCE a través de un nuevo instrumento, el Protocolo de Tránsito, cuyas negociaciones se iniciaron en 2000. Las partes llegaron a un acuerdo en 2002. Sin embargo, varios temas permanecieron abiertos, entre ellos:

- Demanda de Rusia de incorporar una cláusula de derecho de retracto o ROFR (del inglés *Right of First Refusal*), para evitar el desacople temporal entre algunos de sus contratos de suministro y de tránsito. Sin embargo, esto topaba con las reglas de acceso a terceros introducidas por las directivas europeas del mercado interior del gas y la electricidad.

- Demanda de la UE de ser reconocida como REIO (del inglés, *Regional Economic Integration Organisation*), en virtud de la cual el régimen de tránsito se aplicaría a la UE como unidad, pero no a las relaciones entre los estados miembros, debido a la eliminación entre las categorías de tránsito y distribución en el mercado interior. Esto chocaba con la apreciación de Rusia de que una cláusula REIO abriría la puerta a la discriminación de empresas extranjeras en el mercado interior comunitario.

Habiendo llegado a punto muerto en 2009, las negociaciones del Protocolo se suspendieron en 2011. En 2012 se abrió un procedimiento de consulta entre las partes del TCE para relanzar las negociaciones del Protocolo sobre nuevas bases.

M'agradaria poder posar algo així, o algun mapa més senzillet indicant graficament almenys on són el Nabucco, South Stream, TAP, TCP. A veure si trobo la manera.

