

José M.^a Marín Quemada*

POLÍTICA ENERGÉTICA EN LA UE: EL DEBATE ENTRE LA TIMIDEZ Y EL ATREVIMIENTO

La elaboración de la política energética en la UE avanza lentamente. Las diferencias, divergencias y disensiones entre los Estados miembros, la ausencia de una política exterior común efectiva y la poca confianza en las acciones conjuntas, contribuyen a ralentizar el proceso, dando lugar a un «no modelo» de política energética insostenible en el largo plazo, dados los retos a los que se enfrenta la UE. Estos desafíos son tan distintos y, a la vez, tan complejos, como fomentar la eficiencia energética, interconectar las redes, aumentar la seguridad energética e impulsar las relaciones con terceros países con una sola voz y, por tanto, actuando como un único interlocutor con el resto del mundo. Sin embargo, el poder de actuación de la UE puede constituir una potente herramienta de su política energética, frente a la tentación del bilateralismo. Por otra parte, la estructura de propiedad y el ámbito de actuación de las empresas energéticas son cuestiones que pueden llegar a ser de notable importancia futura en la definición de los objetivos e instrumentos de la política energética única.

Palabras clave: energía, política energética, Unión Europea, regulación, geopolítica, empresas energéticas, corredores energéticos.

Clasificación JEL: F55, N74, Q48.

1. Introducción

La consideración *orteguiana* de Europa como una homogeneidad no ajena a la diversidad es aplicable a la aproximación que se realiza desde la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros a lo que podemos llamar «la cuestión energética», cuyo tratamiento y la articulación de su política —la política energética— avanzan

lentamente. Demasiado lentamente, en opinión de muchos, aunque cabe preguntarse si podría ser de otra forma.

Con independencia de valoraciones en torno a la velocidad y al ritmo, la razón última que explica la situación actual de muchos temas en la UE, también en el caso de la energía, hay que buscarla en la pervivencia del espíritu de Schuman y Monnet seis décadas después, para continuar sacando adelante, aplicando el arte de lo posible, la Europa unida. Convencer a los Estados para que cedan su soberanía energética parece que sólo es viable paso a paso, mediante peque-

* Catedrático de Economía Aplicada - Política Económica. Grupo de Investigación Consolidado en Economía Política Internacional y Energía. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

ñas realizaciones concretas que vayan creando una realidad de hecho ante los serios problemas comunes. En política energética, Europa se debate entre la timidez para propiciar cambios notables y el atrevimiento de acometer acciones más amplias y más profundas bajo el temor de que fueran rechazadas por los Estados. Por otra parte, en la práctica, se ha puesto de manifiesto que es más difícil alcanzar y aplicar acuerdos sobre políticas comunes en energía que en el terreno monetario y comercial.

La política energética común, debe entenderse como el conjunto de actuaciones emanadas desde la Comisión, el Consejo y el Parlamento, recogidas en los tratados y ratificadas por los Estados miembros para actuar sobre la cantidad, coste y disponibilidad de las distintas fuentes de energía, con una especial consideración a la preservación del medioambiente y a la seguridad en el abastecimiento.

Pero, frente a esta formulación teórica, hoy en Europa, no sólo existen diferencias a nivel macroeconómico, social y de percepción política, también hay divergencias en la normativa de los mercados interiores de energía, entre los distintos modelos de regulación, en el grado de concentración empresarial y en el funcionamiento de los organismos reguladores nacionales. A estas diferencias acompañan distintas estructuras de generación, diferentes grados de interconexión entre redes, algunas barreras de entrada muy notorias y posiciones y aproximaciones diferentes en las relaciones y acuerdos internacionales. Como se puede apreciar, ya desde la aplicación de la definición de política energética en la UE, las realidades son diversas, las posibilidades de discrepancia altas y los acuerdos internos difíciles. Esta situación, con altibajos, acompaña a Europa desde hace demasiados años, hasta perfilar hoy un «no modelo» de economía energética que, seguramente, resultara difícil de sostener en el tiempo. La razón última es que la energía no ha constituido hasta ahora una prioridad política para la UE y sí una fuente de disenso entre los Estados. Sólo en situaciones difíciles o delicadas, la UE ha adoptado posiciones coyun-

turales próximas que luego, a medida que pasaba la gravedad del momento, se han ido diluyendo.

Por otra parte, en los últimos años se está poniendo de manifiesto la distinta sensibilidad que mantienen las instituciones comunitarias y los gobiernos en relación con las cuestiones energéticas. Mientras la Comisión es sensible a ellas, y así lo reflejan sus propuestas, los miembros del Consejo han mantenido en demasiadas ocasiones un comportamiento dual. A menudo, en las reuniones conjuntas, los ministros se muestran partidarios de decisiones de ámbito europeo y asumen posturas europeístas en sus declaraciones. Pero al tiempo, en sus países, defienden posiciones más alineadas con los estrictos intereses nacionales. La existencia de 27 miembros con distinta renta per cápita, con diferentes hábitos de consumo energético, con estructuras de producción y transporte poco coincidentes e incluso con prioridades políticas contrapuestas, no facilita los acuerdos en materia energética que, casi siempre, requieren sacrificar inicialmente posturas nacionales en beneficio del conjunto de la UE.

2. Las primeras etapas

La energía ha estado siempre vinculada a las distintas etapas de la Unión, produciendo y obteniendo reacciones y resultados muy diversos. La constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), después la Conferencia de Messina (1955), y también en el anexo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y el mismo Tratado de Roma, dejaron constancia de la preocupación europea por la disponibilidad de energía abundante y barata, que era como se enfocaba la cuestión en aquella época, desde luego bajo una óptica distinta a la actual. Como consecuencia de las preocupaciones del momento, en el caso de la CECA, primaba la organización del mercado interior del carbón y el balance de la producción de acero. En EURATOM, lo primordial era el control y el uso de los materiales radiactivos.

En los años siguientes, la energía fue debilitando su protagonismo en la vida comunitaria, hasta que en 1973, con la súbita elevación de los precios del petróleo, volvió a ser considerada como una cuestión relevante y los programas de eficiencia y ahorro energético se extendieron por toda Europa. Los países tomaron conciencia, ante la amenaza de la escasez y de los precios altos, de la importancia de los abastecimientos de origen relativamente seguro y diversificado.

Este impulso fue perdiendo fuerza a medida que las economías occidentales asumían los nuevos niveles de precios y compatibilizaban con éxito sus modelos de crecimiento de PIB. En 1979 se produjo un nuevo pico en el crudo, con origen en movimientos geoestratégicos (Irán), lo que propició la aparición y fortalecimiento de disposiciones sobre existencias mínimas a través de distintas resoluciones y documentos del Consejo (Consejo Europeo, 1980)¹, sobre objetivos de política energética que debían guiar las actuaciones de los países miembros hacia las distintas fuentes, al ahorro en el consumo y al fomento del uso del carbón y energía nuclear como las únicas vías que entonces se consideraban para disminuir la dependencia exterior.

Conviene recordar que entre 1985 y 1990 se había extendido por Europa un creciente interés por los asuntos continentales. La atonía del proceso político de Europa, al comienzo de los años ochenta, había dejado paso a una creciente actividad que fue especialmente visible con el desenlace de la crisis que afectó a los numerosos países del Este.

En 1989, con ocasión de la Conferencia de Montreal, y después en 1990, se propició un nuevo espíritu y una nueva forma de hacer política energética, contagiado del nuevo ímpetu de Europa, que se reflejó en el título de un documento de las Comunidades Europeas «Energía para un nuevo siglo: La perspectiva para Euro-

pa», que contenía tres cuestiones básicas en relación con la energía: La primera fue la confianza en la capacidad técnica de Europa. La segunda, que se formulaba como objetivo, consistía en aumentar la competitividad de su industria. La tercera, manifestaba la necesidad de encontrar el punto de equilibrio entre crecimiento económico, calidad de vida y preservación del medioambiente. A partir de la inclusión de esta tercera consideración, los tratamientos de la energía y el medioambiente han resultado ya inseparables.

3. Europa se reencuentra

En los años que discurren entre 1989 y 1991, el acercamiento de Europa hacia Rusia y a los antiguos países de la URSS, constituyó una prioridad, junto a otras razones, por su identificación como potenciales suministradores futuros de materias primas energéticas. Éste fue el planteamiento fundamental que estaba detrás de la Carta Europea de la Energía (1991)², firmada en La Haya por más de 40 países, que la asumieron como declaración conjunta además de como línea de actuación preferente.

El objetivo central de la Carta era mejorar la seguridad del abastecimiento energético y maximizar, junto con la eficacia de la producción, la transformación, el transporte, la distribución y la utilización racional de la energía para, además, aumentar la seguridad y minimizar los problemas del medioambiente, siempre sobre una base económica aceptable. Los objetivos más concretos se formulaban en torno a la expansión del comercio y la obtención de la máxima eficacia energética. Los países firmantes se comprometían a evitar imponer normas discriminatorias, tanto fiscales como referentes a la propiedad de los recursos energéticos. La Carta también planteaba un compromiso para suprimir progresivamente los obstáculos en el tránsito de equipos y servi-

¹ Resolución del Consejo, de 9 de junio de 1980, relativa a las nuevas líneas de acción de la Comunidad en materia de ahorro de energía. Diario Oficial número C 149 de 18/06/1980 páginas 0003-0005. Edición especial en español: Capítulo 12, Tomo 4, página 0005.

² Comunicación de la Comisión relativa a una Carta Europea de la Energía, COM (1991) 36.

cios energéticos, al tiempo que prestaba atención al fomento y protección de las inversiones en energía, estableciendo un marco estable y transparente, al objeto de aumentar la seguridad jurídica y facilitar los intercambios de tecnología y la cooperación.

Con estos principios no es extraño que, a pesar del tiempo transcurrido, en la UE sean aún corrientes las referencias a la Carta. Incluso es frecuente explicitar el deseo de retomar sus planteamientos para integrarlos en la política energética. Sin embargo, seguramente también debido al carácter político que subyace en la Carta, Rusia no la ha ratificado y no es fácil que lo haga en tanto persistan las dificultades de entendimiento con la UE, ya que ello limitaría su capacidad de maniobra en un sector, el de la energía, que es un punto crítico en la economía rusa y, por cierto, el único ámbito en que su influencia internacional ha crecido. Pero, sin Rusia, la Carta pierde buena parte de su significado, seguramente también porque no incluye con la debida eficacia algunos productores que son fundamentales en el suministro energético de Europa, como son los de Oriente Medio, África o Latinoamérica.

Durante aquellos años, Europa se fortalecía con nuevos y más amplios tratados, Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) y Niza (2001) que, al tiempo que centraban la prioridad medioambiental, propiciaban directa o indirectamente, y a menudo sin citarlo, la continuidad de los hidrocarburos, gas natural y petróleo, como fuentes fundamentales en el mix energético. Después de la Carta, seguramente los documentos más completos y que mejor han reflejado los avances en el diseño teórico de una política energética, por cierto, escasamente aceptada en la práctica por los Estados, han sido el Libro Blanco (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995)³, que propugnaba entre sus objetivos la integración de los mercados nacionales entre sí y recomendaba vivamen-

te su liberalización, reconociendo a la vez la debilidad política y económica que implicaba la dependencia del exterior. Desde el Libro Blanco, se instaba al diálogo con los países productores suponiendo que la actuación de una Europa unida resultaría más eficaz que los contactos bilaterales. Por tanto, en 1995 ya se definían como objetivos energéticos prioritarios la obtención de un adecuado marco de competencia interna, la seguridad de los abastecimientos y, ya en coherencia con Maastricht, la protección del medioambiente.

La vulnerabilidad de la dependencia exterior, señalada en aquel Libro Blanco, se perfiló con mucho más detalle en el Libro Verde del año 2000 «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000)⁴, que señalaba tres puntos de consenso: había que actuar para que la UE no se viera afectada, sino todo lo contrario, por su ampliación hacia el Este, se constataba la limitada capacidad de actuación de los países miembros respecto de las condiciones de la oferta de energía, especialmente por la vía bilateral y, por último, se reconocía explícitamente la imposibilidad de cumplir con Kioto salvo que se tomaran medidas radicales, urgentes y caras. Adicionalmente a estos documentos, y por aquella misma época, se produjeron desde Bruselas distintas directivas sobre precios, normas de mercado interior y de tránsito intracomunitario, si bien el documento fundamental para entender los intentos de la época por ordenar la política energética fue, sin duda, este Libro Verde de 2000.

No obstante, las dificultades de entendimiento del momento entre los países miembros hicieron que el Libro Verde no contuviera un imperativo llamamiento al establecimiento de una política energética común, siendo únicamente posible consensuar entonces una serie de orientaciones que serían debatidas en los años siguientes.

³ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995), «Libro blanco. Una política energética para la Unión europea» COM/95/0682 final.

⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000), «Libro Verde. Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» COM (2000) 769 final.

En aquel período siguió ganando importancia formal el diálogo con los países productores, especialmente Rusia (más) y el Golfo Pérsico (menos), intentando algunas aproximaciones hacia el Mediterráneo, los países de África, Caribe y Pacífico, aunque sin mucho éxito.

4. Del Libro Verde de 2006 al Tratado de Lisboa

El siguiente Libro Verde (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006)⁵ aparece formalmente más ordenado y con mayor rigor conceptual. Se incluyen tres objetivos fundamentales: el primero en torno a la sostenibilidad y el uso de combustibles alternativos, puesto en relación con emisiones, cambio climático y contención de la demanda de energía; el segundo, referido a la competitividad, apertura de mercados, incorporación de tecnologías energéticas; el tercero y último hace referencia a la seguridad de abastecimiento y a la disminución de la energía importada, diversificando fuentes, con reducción de la demanda e impulso de las energías alternativas, y a las imprescindibles libertades, en un marco de garantía para acceder a los distintos mercados.

Estos tres objetivos centrales incluían varias propuestas: la primera, referida a la necesidad de implantar mercados interiores de gas y electricidad y a la mejora de las interconexiones, la separación de actividades, la coordinación de reglamentaciones y el establecimiento de un organismo europeo para unificar normativas en materia de redes de energía. La segunda propuesta estaba orientada a que fuera el propio mercado interior el garante de la seguridad en los abastecimientos, fomentando la solidaridad entre los Estados miembros. La tercera propuesta trataba de impulsar un debate en profundidad sobre las distintas fuentes de energía y, muy especialmente, sobre la nuclear, eso sí, con una sutileza

excesiva, que aún continúa, en un asunto que no permite ni aplazamientos ni enfoques ingenuos adicionales a los que ya se vienen padeciendo, que son muchos. La cuarta propuesta se refería a los desafíos del cambio climático y a la prioridad de la eficiencia energética, del ahorro y del necesario fomento de las renovables. La quinta señalaba la necesidad de un plan estratégico de tecnología energética. La sexta subrayaba la necesidad de impulsar la actuación común en torno a la seguridad de los suministros, la asociación con Rusia y alcanzar mayor profundidad en las relaciones con países productores, así como con las principales zonas consumidoras.

Este Libro Verde fue el más ambicioso en cuanto a los planteamientos realizados hasta el momento, y tuvo una continuación inmediata en los primeros meses de 2007 con la publicación de un nuevo documento (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007)⁶, que incluía un objetivo fundamental que es a la vez una referencia para medir los avances que se vayan consiguiendo. Se trata de la propuesta para reorientar las actuaciones de la UE, a fin de lograr una reducción del 20 por 100 de gases de efecto invernadero para el año 2020, frente a las emisiones de 1990.

Con este objetivo, la Comisión deseaba conseguir unas mejores cotas de eficiencia energética y aumentar el uso de renovables, limitando a la vez los riesgos del nivel y la volatilidad de precios que se estaban alcanzando en el mercado de los hidrocarburos. También se trataba de impulsar la competencia interna y el desarrollo de tecnologías más limpias. Por tanto, ampliando la participación de las renovables, se consideraba más fácil cumplir con la reducción de emisiones al tiempo de limitar la creciente dependencia del petróleo y del gas importado, suponiendo todo ello un giro en los intentos de formulación de la política energética, que pasa a utilizar

⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006A), «Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura».

⁶ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007), «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo. Una política energética para Europa», Bruselas, 10-1-2007, COM/2007/0001 final.

el medio ambiente como punto de apoyo para articular objetivos e instrumentos de política energética más que de política de preservación medioambiental.

La propuesta realizada en enero de 2007 incluía los llamados «tres veintes» para el año 2020: Mejorar la eficiencia energética en un 20 por 100, aumentar la participación de las renovables en otro 20 por 100 y reducir los gases de efecto invernadero también en un 20 por 100; a los que se añadía que los biocombustibles tuvieran una participación del 10 por 100 en la energía utilizada en transporte. Este último documento acompañaba a un plan de acción que, cosas de Bruselas, se había publicado un par de meses antes, el cual contenía diez medidas y un calendario de aplicación.

Entre las medidas incluidas en aquel plan se sintetizaban varias que ya habían sido manejadas en el pasado, y se añadían otras nuevas o reformuladas en términos más actuales. Se trataba de procurar el mejor funcionamiento del mercado interno de la energía, facilitar la ayuda mutua en situaciones de crisis, mejorar la negociación de permisos de emisión, aumentar el uso de renovables, fomentar las tecnologías limpias, reducir las emisiones de combustibles fósiles, impulsar la seguridad en la producción eléctrica de origen nuclear, crear la Oficina del Observatorio de la Energía y, lo que parecía más importante y más difícil, dotar a la UE de una sola voz frente a terceros y acordar una política energética con objetivos comunes.

En marzo de 2007, el Consejo Europeo incluía entre sus conclusiones la citada política de los «tres veintes», pero dejó otras cuestiones insuficientemente tratadas. Por ejemplo, continuó sin centrar el dilema nuclear. Por otra parte, en septiembre de 2007, la Comisión introdujo un tema que, siendo relevante, está llamado a constituir un nuevo escollo en el proceso de toma de decisiones en común. Se trata de la separación de activos de generación, producción y comercialización de los de transporte y su operación, cuestión rechazada por Alemania y Francia, y que será un elemento que va a añadir complejidad a las negociaciones del mercado interior y a la aproximación hacia Rusia y Argelia. Las disposiciones

sobre separación de activos se incluyeron en lo que se ha dado en llamar «tercer paquete de actuaciones», con el objetivo, sin duda deseable pero complejo de alcanzar por esta vía, de aumentar la seguridad y la eficacia del mercado interior.

También a finales de 2007, y con motivo de la celebración de la Conferencia Intergubernamental, se volvió a insistir sobre la idea que hace referencia al establecimiento y funcionamiento del mercado interior y a la necesaria solidaridad entre los Estados miembros.

Como ha recordado recientemente Martín y Pérez de Nanclares (2008)⁷ el proceso de integración europea se concibió desde su inicio con la característica básica del doble aperturismo. El aperturismo externo ha propiciado que los seis miembros iniciales luego fueran nueve, posteriormente diez con Grecia, doce con España y Portugal y así hasta veintisiete (por ahora). El aperturismo interno ha girado en torno a la continua ampliación de competencias que se ha ido tejiendo a través de una serie de complicadas negociaciones que llevaron: de los Tratados Constitutivos al Acta Única, después a Maastricht, posteriormente a Ámsterdam, a Niza y ahora a Lisboa, tras el fallido intento constitucional. Pero este proceso de doble aperturismo ha conllevado no sólo plazos dilatados sino concesiones más que notables a los Estados que, para el tema que nos ocupa, han supuesto retrasos y formulaciones muy incompletas de la política energética única. Y, lo que es peor, ha conducido al «no modelo» actual. Claro que se han producido avances, entre los que cabe destacar la incorporación de referencias explícitas a objetivos, a instrumentos y, lo que es más importante, a la incorporación de la energía como un Título más en el Tratado de Lisboa⁸. No es poco, pero no es suficiente aún para articular un tema tan trascendente.

⁷ «Estudio preliminar», Tratado de Lisboa 2008. Real Instituto Elcano, página 19.

⁸ En diciembre de 2007 se firmó por los 27 países y en Lisboa el nuevo texto por el que se modifica el anterior Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, pendientes de ratificación durante 2008 por parte de los Estados miembros.

El texto consolidado del Tratado de Lisboa (Tratado de Funcionamiento de la UE) en su artículo 4 determina que el ámbito de la energía, junto con el medio ambiente y el mercado interior, será una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, lo que incorpora un planteamiento importante en la elaboración de la política energética. Más adelante, el artículo 101, dentro del título que se refiere a las normas sobre competencia, declara incompatibles con el mercado interior los acuerdos y prácticas concertadas que puedan afectar al mercado, tema muy sensible en lo que a la energía se refiere. El 122, aporta la novedad de propiciar «con espíritu de solidaridad entre los Estados miembros» medidas adecuadas en situaciones de grave dificultad de suministro energético. El 170, en línea con el texto de los tratados anteriores, mantiene el objetivo de establecer, desarrollar y fortalecer las redes transeuropeas de energía. En el artículo 171, se mantiene también la cooperación con terceros países para establecer proyectos en común y garantizar la interoperabilidad de las redes. En el 192 se incluye la necesidad de utilizar el procedimiento legislativo especial y la unanimidad para que el Consejo adopte medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro de sus fuentes y estructura de abastecimiento energética.

Todo este articulado, que presenta limitaciones y dificultades operativas importantes, especialmente las derivadas del artículo 192, debe entenderse como una muestra más de la aplicación «del arte de lo posible» a la lenta construcción de unas bases sobre las que asentar la política energética común.

Resulta de especial interés, por su novedad, comentar el Título XXI dedicado a la energía. En el artículo 194, muy relevante, se incluye una alusión a la política energética de la Unión, determinando que sus objetivos, fijados con espíritu de solidaridad entre los Estados miembros serán:

- Garantizar el funcionamiento del mercado de la energía.
- Garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión.

- Fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables.

- Fomentar la interconexión de las redes energéticas.

Todos estos objetivos se conciben en el marco del establecimiento del mercado interior, atendiendo a la preservación del medioambiente y, lo que resulta más delicado y difícil de armonizar, reconociendo el derecho de cada Estado a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos y a fijar la estructura de sus abastecimientos y el *mix* energético preferido.

En un análisis preliminar, la complementariedad de objetivos no parece ni fácil ni clara. Con este esquema, es complejo para una política energética común garantizar el abastecimiento de la Unión y, al tiempo, no intervenir en la determinación de la estructura y orígenes de ese abastecimiento. En los Estados miembros tampoco será fácil interconectar las redes sin un mandato más específico y careciendo además de instrumentos capaces de vencer la resistencia de algunos Estados. Otro desafío será fomentar la eficiencia energética desde la UE y en forma global, pero sin mucha capacidad de intervención en la estructura de la oferta y la demanda.

Con el Tratado (Tratados) de Lisboa, tampoco va a ser fácil fijar bases potentes para la política energética única, que necesita continuar fraguándose en el día a día de Bruselas mediante disposiciones diversas, dispersas, elaboradas en continuas negociaciones pero, en todo caso, de menor rango que las que se hubieran derivado de una inclusión en términos «fuertes» y más concretos en el texto del Tratado (tal como ocurre, por ejemplo, con la política monetaria). En cualquier caso, en Lisboa no ha sido posible avanzar más, y los pasos que se han dado no han sido pocos. Por ejemplo, la competencia compartida que se recoge en el artículo 4 y la inclusión del Título XXI, artículo 194, en donde figura por primera vez a este nivel normativo una relación de objetivos de política energética. Tras el Tratado de Lisboa, el «no modelo», es un poco más «modelo», aunque aún resulte insuficiente.

En política energética común nada parece fácil y para avanzar más deprisa y con mayor consistencia se necesita un nivel de compromiso político alto, un volumen de inversiones notable, un marco normativo más claro y una actitud por parte de los reguladores nacionales que esté coordinada, sea rigurosa, independiente y predecible. La persistencia de restricciones a la producción o al transporte, y tantas otras, son incompatibles con los objetivos marcados en Lisboa y recuerdan con insistencia lo imperfecto que es aún el mercado interior, lo necesario que resulta establecer una política exterior común que apoye la construcción de la política energética y, en definitiva, el largo camino que queda por recorrer.

A la vista de la realidad de Europa, se percibe que el proceso de liberalización ha sido, en energía, más teórico que real. Continúa la fragmentación de los mercados, las interconexiones entre países tropiezan con serias dificultades políticas y los precios energéticos pagados por los consumidores son muy heterogéneos, entre otras razones, por las dificultades de armonización de las abscisas.

La propiedad y operación de las redes de transporte, como ya se ha comentado, continúa vinculada, en algunos países, a compañías productoras herederas de monopolios o cuasi-monopolios. En este tema tampoco es fácil imaginar que determinados operadores provenientes del exterior de la UE (Rusia, Argelia...) y que quieren establecerse en Europa, estén en disposición de separar sus actividades de transporte de las de generación, tanto en la Unión como en sus países de origen, y cabe recordar que la Comisión ha deseado esto último en alguna ocasión. No está siendo fácil que se produzca esta separación patrimonial en compañías energéticas europeas, de tal forma que, para alcanzar mayor competencia y facilitar la entrada de nuevos operadores, se escinda la generación y el suministro de la gestión de las redes, entre otras razones porque ello obligaría a la venta de las líneas de alta tensión o a poner en manos de un tercero la operación de la red aunque se mantuviera la propiedad, siendo necesario que este nuevo gestor de redes no discrimine entre empresas. Hasta aquí algunos ejemplos de

cómo hoy los intereses de los países se orientan en direcciones y sentidos distintos a los de la Comisión y a los de la Europa unida, dando idea de lo mucho que queda por hacer. En los próximos meses las tareas que se apuntan en la Comisión giran en torno a una directiva sobre renovables y a un nuevo esquema para el comercio de derechos de emisión. No son retos pequeños, pero tampoco son las cuestiones fundamentales.

5. La política energética de la UE y las alianzas exteriores

Como es sabido, la UE es fuertemente dependiente del exterior para su abastecimiento energético. Por otra parte, la desconfianza en una actuación conjunta de la UE frente a la bilateral entre países es un obstáculo importante para la construcción de intereses comunes en torno a la energía. Pero, al tiempo, la pérdida de soberanía energética para algunos Estados miembros parece, hoy por hoy, irrenunciable.

Como también es conocido, la energía que se consume en Europa proviene de zonas en donde, en muchos casos, se concentra un cierto nivel de riesgo geoestratégico. En el futuro, todo apunta a que esta situación tienda a ser más severa al alcanzar unos niveles mínimos de dependencia del 65 por 100 con horizonte 2030⁹, y a la vista de las previsiones disponibles de demanda y de *mix* energético.

Por estas razones, la UE está obligada a impulsar conjuntamente sus relaciones energéticas con otros países. Pero además de hacerlo de manera conjunta, debe actuar de forma coordinada y evitar que, como está ocurriendo hasta ahora en demasiadas ocasiones, los Estados miembros busquen acuerdos bilaterales con otros países.

⁹ Según estimaciones de la Comisión Europea para la UE-27, publicado en el documento «European Energy and Transport —Trends to 2030— Update 2005». Otras estimaciones (por ejemplo, la Agencia Internacional de Energía) coinciden siempre en cifras de dependencia entre el 65 por 100 y 70 por 100.

La Comisión, a partir del Libro Verde 2006, ya identifica a la aún inexistente política exterior común como fuertemente complementaria de la política energética. La limitación más evidente y que desnaturaliza este enfoque reside en que en la actualidad no existe política exterior y de seguridad común operativa y, a pesar de Lisboa, se carece de base legislativa completa para ello. Sin embargo, desde el punto de vista estratégico, el enfoque geopolítico es necesario para regular las relaciones entre la UE y los países productores o de tránsito y minimizar los riesgos asociados a los distintos escenarios y corredores energéticos¹⁰ por los que transita el suministro de energía hacia la Unión.

Dentro de la concepción estratégica que contienen los documentos recientes de la Comisión, cabe destacar la importancia atribuida a Rusia, pero también la ausencia de medidas concretas orientadas a los objetivos de política energética con el resto del espacio de vecindad europeo y Oriente Medio. Con frecuencia, en distintos documentos de la Comisión se menciona la necesidad de estrechar relaciones de todo tipo con otros países proveedores de energía, pero Rusia parece ocupar el centro del escenario, lo cual está bien, pero sin olvidar la necesidad de completar esta estrategia con contrapesos que consideren el estrechamiento de las relaciones con el Mediterráneo, el Golfo Pérsico y el Caspio. Rusia no puede ser exclusiva y excluyente, aunque sin duda sea muy relevante. Además, esos contrapesos son notablemente importantes para la Europa del sur.

En el caso del Golfo Pérsico, su dotación de reservas e influencia en la formación de los precios aconseja aumentar la prioridad en las relaciones de contenido o fin energético. Hasta hoy, las relaciones de la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo se limitan a acuerdos de

bajo perfil, a pesar que desde hace años se lleva intentando un acuerdo de asociación que incluya un área de libre comercio. Conviene recordar que institucionalizar y profundizar en las relaciones de la UE con el Golfo seguramente interesa bastante al Golfo, poco a Estados Unidos y mucho a Europa.

En el norte de África, la transformación del mapa de influencias refuerza la necesidad de construir un anillo energético euromediterráneo y no tendría mucho sentido que la UE delegue en ningún Estado miembro concreto (Francia) esta tarea. La apertura de los mercados energéticos de la ribera sur del Mediterráneo es de relevancia estratégica para toda la UE y, por cierto, crítica para España (Escribano, 2006)¹¹.

Un problema serio que no puede olvidarse al momento de procurar la integración de la política exterior y la política energética de la UE es que, por decisión de los Estados miembros, en ambos casos se trata de políticas «débiles». La Comisión no dispone aún de un mandato fuerte para ninguna de ellas y, por tanto, las dificultades se multiplican cuando alguno de los Estados miembros decide tomar la iniciativa y alcanzar acuerdos bilaterales de difícil transformación futura. La cuestión central es si, en ausencia de una estrategia común, se puede hacer otra cosa en unos momentos en que la seguridad energética —y la vulnerabilidad— se tornan día a día más críticas.

Como consecuencia de la tradición de cooperación regional de la UE, se dispone de un conjunto de instrumentos de «baja política» que cubren aspectos económicos, políticos y culturales, que podrían desplegarse para institucionalizar las relaciones bilaterales y regionales con los países productores de energía. Es lo que podríamos denominar «poder blando». La UE tiene firmados acuerdos con algunos países productores que, sin embargo, presentan eficacia limitada y no constitu-

¹⁰ Como ejemplo de la preocupación de esta cuestión, recientemente se ha aprobado el proyecto REACCESS *grant agreement* n.º 212011 «Riesgo en el Abastecimiento de Energía: Corredores Comunes para la Seguridad en el Suministro Europeo» incluido en el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013), en el que participa el autor de este trabajo.

¹¹ ESCRIBANO, G. (2006), «Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE», en el Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* 33/2006.

yen bases de alianza sólida, además de carecer de un tratamiento centrado en el componente energético, por lo que carecen de relevancia práctica para contrapesar las situaciones de dependencia.

La UE tiene también lo que Leonard y Youngs (2007) llaman un «poder transformador»¹², basado, por una parte, en su enorme capacidad legislativa, a la que deben adaptarse los Estados miembros mediante el procedimiento de transposición y, por otra, en la capacidad de exclusión. Es decir, la posibilidad de dejar sin acceso al mayor mercado occidental y privar de líneas preferenciales a terceros países. Y también lo contrario, que es lo que se considera como una eficaz línea de acercamiento hacia los países productores de energía, negociando las condiciones que en cada caso sean más oportunas en sus aproximaciones a la UE. La suma del «poder blando» y «poder transformador»¹³ debe constituir una potente herramienta de política energética al servicio de la minimización del riesgo de abastecimiento y de la vulnerabilidad de la UE.

Parece que es evidente que la UE debe impulsar las relaciones energéticas con el resto del mundo de manera conjunta y coordinada. Es decir, hablar con una sola voz frente a terceros, también en los temas energéticos. No se insistirá más en la debilidad de la utilización de los acuerdos bilaterales, que no van a aportar a largo plazo seguridad energética a la UE, frente a la utilización coordinada y eficaz de los poderes «blando» y «transformador» a los que se ha hecho referencia.

Aceptando la tesis de De Jong y Weeda (2007) incluida en el informe de Clingendael 2.050¹⁴, las dificultades para la UE no serán de disponibilidad en origen de recursos de energía, sino de acceso a éstos,

apuntando el escenario más probable hacia una creciente intervención de los gobiernos, con prevalencia del enfoque bilateral. Esta situación, que coincide ya hoy con la actuación de algunos Estados, sin duda puede ser difícil de evitar, pero es parte de un planteamiento erróneo de política energética única. Europa no puede continuar mucho más tiempo dormida, ajena a su responsabilidad política global y, cuando despierte y cambie de actitud, la política energética será directamente beneficiaria de la capacidad de influencia europea en un mundo global.

6. Política energética y estructura de propiedad empresarial

En la UE el tamaño de las empresas y su nacionalidad son factores que hoy importan. Seguramente esta afirmación tiene más fuerza en algunos Estados miembros que en otros, pero en todos tiene significación y marca una de las tareas pendientes para el establecimiento del mercado interior único y para el eficaz diseño de la política energética. Esta cuestión (por cierto muy visible en España en los años 2007 y 2008 en torno a la toma de posición en compañías eléctricas), surge por haber estado Europa, años atrás, caracterizada por la existencia de monopolios energéticos nacionales y por el hecho de que aún varios países se resisten a desarmar sus defensas. Por otra parte, al igual que ocurre con otros procesos económicos (privatizaciones, etcétera), las operaciones de adquisiciones y fusiones entre empresas tienen ciclos, y ahora estamos en medio de uno de ellos.

En el mundo, a través de procesos de integración vertical u horizontal y de alianzas estratégicas, continuamente se están produciendo aproximaciones entre empresas energéticas como consecuencia del alto volumen de inversión necesaria para operar, lo dilatado de los plazos de amortización, la tecnología requerida en exploración, los escasos márgenes de distribución y comercialización, la complejidad del transporte o la competencia en los mercados.

¹² LEONARD, M. y YOUNGS, R. (2007), «El efecto Europa», *Foreign Policy*, número 23.

¹³ Los poderes blando y transformador tiene espacios comunes y, a menudo, se superponen parcialmente.

¹⁴ DE JONG y WEEDA (2007), «Europe, the EU and its 2050 Energy Storylines», *Clingendael Energy Papers*, Clingendael International Energy Programme. Hay versión española en *Papeles de Cuadernos de Energía*, Enerclub, mayo 2008.

En la UE, los procesos de privatización desarrollados tiempo atrás en el sector energético por algunos países cuyos mercados antes estaban sometidos a compañías públicas nacionales han estimulado las operaciones entre empresas. Inicialmente, entre las compañías del propio país, dando lugar a lo que se ha dado en llamar «campeones nacionales». Este proceso se ha reforzado con la toma de posición y participación de estos en empresas no comunitarias, que era la forma más habitual de crecer fuera del perímetro de la UE. Los «campeones nacionales» con sede en algún Estado miembro, en ocasiones han cedido a la tentación de intentar conservar la posición heredada de los antiguos monopolios, ante el temor ciertamente fundado de que compañías de mayor tamaño finalmente les absorbieran. Hay que recordar que, también en algún caso, estos conglomerados empresariales se habían beneficiado tiempo atrás de políticas industriales proteccionistas, con ayudas a la reconversión y modernización.

Adicionalmente, los gobiernos han apoyado esta postura ante el temor de que desaparecieran las ventajas para el país del «efecto sede» y, en este sentido, Salas (2007)¹⁵ recuerda que la localización de las oficinas centrales en un país produce actividades de la cadena de valor más limpias y de más calidad, unos mejores recursos humanos y, por tanto, efectos externos positivos para ese país.

En el negocio de la energía, la tarea de propiciar «campeones nacionales» en mercados cada vez más globalizados, con presencia de enormes conglomerados empresariales, es difícil. Previsiblemente en los próximos años va a continuar la pugna entre los campeones «nacionales» y los «globales», dentro y fuera de la UE. Veremos cuál es el desenlace.

Ahora bien, en este proceso de defensa y ataque, que debería ser estrictamente empresarial, en la UE a menudo intervienen los gobiernos tomando posición a fa-

vor de las empresas locales y, en otras, estableciendo barreras a la entrada de una compañía radicada en otro país de la UE, en general argumentando, explícita o tácitamente, cuando ello es así, la influencia o participación pública en el capital de la empresa entrante o en el nombramiento de sus gestores. Todos estos movimientos de contenido no técnico, suponen, además de una importante restricción de mercado, un obstáculo de considerables proporciones a la política energética única.

Para superar esta situación anómala, sólo cabe avanzar en la, sin duda compleja, retirada de la participación y de la influencia pública en las empresas energéticas de la UE y en la exigencia de la no intervención de los gobiernos en el acceso de aquellas otras compañías que, deseando operar y extenderse en la UE, tengan origen intra o extracomunitario. En el Tratado de Lisboa se vislumbran algunas herramientas para ello —instrumentos de política energética— aunque aparezcan insuficientemente desarrolladas. Seguramente aún falta la voluntad política y el reconocimiento de la importancia y prioridad de este tema para los Estados miembros y sobra el deseo de influir sobre las empresas desde el «aparato» de los gobiernos (Marín & García-Verdugo, 2003)¹⁶; con independencia de que se vea con cierta inquietud la aparición de oligopolios de ámbito global con gran influencia en los mercados nacionales e internacionales, especialmente cuando se carece de un marco de actuación público para regularlos.

Referencias bibliográficas

[1] BECKER, F. (2008): Prológo: «La energía, un reto para la economía», en *Energía, una visión económica*, Club Español de la Energía, Colección Biblioteca de la energía.

[2] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): Libro Blanco *Una política energética para la Unión Europea*, COM/95/0682 final. Bruselas.
<http://europa.eu/abc/doc/off/bull/fr/9512/p103101.htm>

¹⁵ SALAS, V. (2007), *El siglo de la empresa. La empresa en competencia*, Fundación BBVA, página 121.

¹⁶ MARÍN, J. M. y GARCÍA-VERDUGO, J. (2003), *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Ariel Economía, página 153.

- [3] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): Libro Verde *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, COM (2000) 769 final. Bruselas.
http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_short_es.pdf
- [4] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005): *European Energy and Transport —Trends to 2030— Update 2005*.
http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update_2005/energy_transport_trends_2030_update_2005_en.pdf
- [5] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006a): Libro Verde *Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final {SEC(2006) 317}. Bruselas.
http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_es.pdf
- [6] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006b): *The European Union and its Neighbours*, Eurobarómetro especial número 259, octubre.
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_259_sum_en.pdf
- [7] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007): *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo. Una política energética para Europa*, COM/2007/0001 final, Bruselas.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:ES:PDF>
- [8] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990): Directorate-General for Energy: «Energy for a new century: the European perspective», *Energy in Europe*, número especial, julio.
- [9] CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1980): «Resolución del Consejo, de 9 de junio de 1980, relativa a las nuevas líneas de acción de la Comunidad en materia de ahorro de energía», *Diario Oficial*, número C 149 de 18 de junio. Edición especial en español: Capítulo 12, tomo 4.
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980Y0618\(02\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980Y0618(02):ES:HTML)
- [10] CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986): «Resolución del Consejo, de 16 de septiembre de 1986, relativa a los nuevos objetivos de política energética comunitaria para 1995 y a la convergencia de las políticas de los Estados miembros», DO C 241, de 25 de septiembre.
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986Y0925\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986Y0925(01):ES:HTML)
- [11] DE JONG, J. J. y WEEDA, E. (2007): «Europe, the EU and its 2050 Energy Storylines», *Clingendael Energy Papers*, Clingendael International Energy Programme.
http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071200_ciep_energy_jong.pdf
- [12] ESCRIBANO, G. (2006): «Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE», *Documento de Trabajo*, 33, Real Instituto Elcano.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/eb1d930268c30ba/33-2006_Escribano_Seguridad%20Energica.pdf?MOD=AJPERES&attachment=true
- [13] ESCRIBANO, G.; SAN MARTÍN, E. y LORCA, A. (2006): «Energía y Política Exterior: la UE, Rusia y el Mediterráneo», en A. SÁNCHEZ (ed.): *Gas y petróleo en Rusia: impacto interno y proyección exterior*, Universidad de Valencia.
- [14] IRANZO MARTÍN, J. E. y COLINAS GONZÁLEZ, M. (2008): «La vulnerabilidad energética», en *Energía. Una visión económica*, Club Español de la Energía, EnerClub, Instituto Español de la Energía, Madrid, Biblioteca de la energía.
- [15] LEONARD, M. y YOUNGS, R. (2007): «El efecto Europa», *Foreign Policy*, número 23.
- [16] MABRO, R. (2007): «El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética», *ARI*, número 114, Real Instituto Elcano.
http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI114-2007_Mabro_nacionalismo_petrolero.pdf
- [17] MARÍN, J. M. (2003): «Petróleo y Mediterráneo», *Cuadernos de Estrategia*, número 22, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- [18] MARÍN, J. M. (2007): «La política energética de la UE», *Cuadernos de Información Económica*, número 198, FUNCAS.
- [19] MARÍN, J. M. y ESCRIBANO, G. (2008): «Seguridad energética en la Unión Europea», *Energía, una visión económica*, capítulo 4, Club Español de la Energía, Colección Biblioteca de la energía.
- [20] MARÍN, J. M. y GARCÍA-VERDUGO, J. (2003): «Bienes públicos globales, política económica y globalización», *Ariel Economía*.
- [21] MARÍN, J. M.; VELASCO, C.; GARCÍA-VERDUGO, J.; ESCRIBANO, G. y SAN MARTÍN, E. (2007): «La energía: futuro y claves del entorno internacional», en *Observatorio sobre el Gobierno de la Economía Internacional*, Fundación de Estudios Financieros. Papeles de la Fundación, número 20.
- [22] MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2008): «Tratado de Lisboa 2007», *Estudio preliminar*, Real Instituto Elcano.
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/FuturoEuropa/TratadodeLisboa2007>
- [23] SALAS, V. (2007): *El siglo de la empresa. La empresa en competencia*, Fundación BBVA.
- [24] SECRETARIADO CARTA EUROPEA DE LA ENERGÍA (1991): «Carta Europea de la Energía», texto publicado en revistas de *Economía Aplicada e Historia Económica*, número 2, UNED, 1992, Madrid.