



## **Una política energética común para Europa. Oportunidades y desafíos**

*Presentado por el Centro de Investigaciones Políticas Aplicadas  
(Centrum für angewandte Politikforschung - C•A•P) de Munich*

*Documento estratégico para el Cuarto Foro Germano-Español  
5 y 6 de febrero de 2007, Würth-Haus Berlin*

Organizadores:



## **1. La política energética: Tema clave para el futuro**

El tema de la política energética está en boca de todos desde la reducción del suministro de gas por el gigante ruso Gazprom a Ucrania y el aumento de los precios de la energía a principios de 2006. La cuestión principal reside en saber cómo puede garantizarse de forma sostenible el suministro de energía en el futuro.

La creciente atención que recibe la seguridad del abastecimiento energético se debe a varios factores. En primer lugar, la demanda mundial de energía, junto con las limitadas capacidades de extracción, ya es actualmente causa de cuellos de botella y fuertes variaciones en los precios de la energía. El monopolio de los productores de petróleo y gas natural, situados en regiones inestables y poco democráticas, se consolidará particularmente en Europa debido a la escasez de fuentes de energía fósiles, y el peligro de conflictos provocados por esta escasez ha aumentado considerablemente.

El enorme crecimiento de las necesidades de recursos energéticos se produce en un momento en que tiene lugar un drástico agravamiento de los problemas medioambientales y climáticos. Los acuerdos previstos en el Protocolo de Kioto para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono no se aplican como estaba previsto, sin que puedan aplicarse mecanismos sancionadores eficaces contra estas infracciones. Poco a poco adquirimos conciencia de que necesitamos nuevas técnicas de generación de energía más eficientes.

En vista de ello, resulta evidente que la cuestión del abastecimiento energético dejó de ser hace mucho un tema exclusivamente económico. Este tema debe abordarse más bien como una tarea política transversal que atañe a los ámbitos de la política exterior y de seguridad, de la política tecnológica, económica, de empleo y comercial, y de la política medioambiental. En materia de política energética se requiere una estrategia eficiente y de crecimiento, además de sostenible, en la que participen los actores tanto del sector privado como del público.

Sin embargo, las naciones individuales no pueden adoptar por sí solas las medidas necesarias, debido a los problemas que plantea la seguridad energética a escala mundial. Es necesario que todos los actores interesados de los planos nacional, regional e internacional actúen de forma coordinada. La estrecha coordinación que existe dentro de la Unión Europea reviste una especial importancia para poder aprovechar las posibilidades que ofrecen tanto el mercado interior de la energía como una política energética concertada hacia el exterior.

## 2. Cifras sobre energía: visión general

- *Demanda y oferta*

Debido al crecimiento de la población mundial y al dinamismo de la producción en todo el mundo, las necesidades de energía se han duplicado desde 1970: han aumentado más del 40 % en la Unión Europea y se han cuadruplicado en China<sup>1</sup>. Y es una situación que seguirá agravándose en el futuro. El ascenso económico de las economías asiáticas hará que las necesidades de energía sigan creciendo. El aumento del nivel de vida tendrá efectos visibles sobre las necesidades de movilidad de la población y se multiplicará el consumo de energía de los hogares.

### Consumo de petróleo en el período 2002/2030 por países y regiones (millones de barriles diarios)

	2002	2030	Variación
<b>China</b>	4,9	12,7	159 %
<b>India</b>	2,4	5,3	124 %
<b>Arabia Saudí</b>	1,6	3,2	99 %
<b>EEUU / Canadá</b>	19,7	26,4	34 %
<b>UE</b>	13,0	14,9	15 %

Fuente: Comisión Europea (2006): *Commission staff working document: Annex to the Green Paper*, Bruselas.

También en otras regiones en vías de desarrollo se observa una mayor demanda de energía, de modo que sus necesidades energéticas en diez años probablemente superarán las de los ricos países industrializados.<sup>2</sup> Según algunas estimaciones, actualmente 1.600 millones de personas no tienen acceso a la electricidad y son sobre todo las zonas rurales las que sufren escasez de energía. El poder de atracción de las ciudades seguirá creciendo y hará que las zonas urbanas crezcan sin control. Aparte de los considerables problemas sociales y económicos, el suministro de la energía necesaria se convertirá en el mayor reto de la urbanización.

Los déficit de la oferta de energía provocan, junto con el aumento de la demanda, cuellos de botella temporales en el abastecimiento de energía. Los recursos energéticos fósiles de muchos países occidentales comienzan a menguar: actualmente, la Unión Europea importa más de la mitad de sus necesidades de petróleo y las importaciones aumentarán en más de un 80 % de aquí a 2030.

Los países productores sólo pueden o sólo quieren satisfacer parcialmente esta demanda. Por una parte, los centros de producción anticuados o ineficientes impiden un incremento de las capacidades, que sólo sería posible con grandes inversiones. Además, debido a las limitaciones geológicas y al enorme esfuerzo financiero y físico que conllevan, cada vez resulta más difícil explotar las

<sup>1</sup> Acerca de las cifras, véase: Comisión Europea (2006): *Commission staff working document: Annex to the Green Paper*, Bruselas. Disponible en [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006\\_03\\_08\\_gp\\_working\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_working_document_en.pdf).

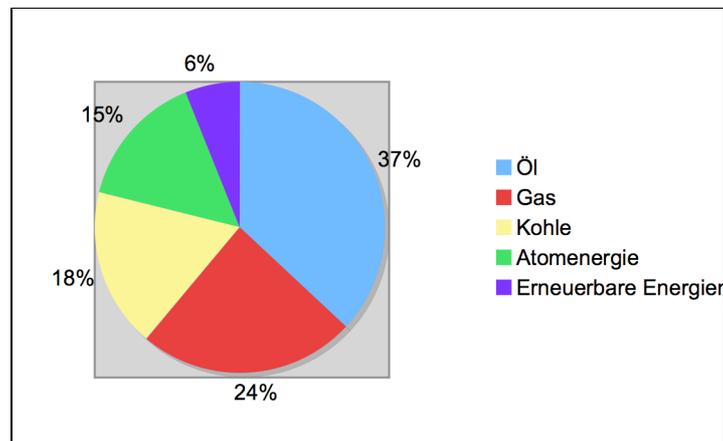
<sup>2</sup> Zukunftsinstitut GmbH (coord.) (2006): *Globale Trends Monitor. Die relevantesten weltweiten Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft*, Kelkheim.

fuentes de energía aún existentes. Por otra parte, la reducción voluntaria de las capacidades de producción produce grandes beneficios a los pocos países ricos en materias primas que pueden utilizarla para imponer sus intereses políticos.

- *Geografía y geopolítica de las materias primas*

Las necesidades energéticas del mundo se satisfacen con el procesamiento de petróleo y gas natural, aparte del carbón y la energía nuclear. Las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) indican que el porcentaje del consumo energético satisfecho con petróleo y gas será del 85 % en 2030.<sup>3</sup> Al mismo tiempo se reducirán las reservas de crudo conocidas actualmente, de modo que hay que contar con que antes de quince años se reduzca la cantidad producida hasta ahora, mientras no sean rentables los métodos alternativos para la extracción de petróleo, como son los esquistos y arenas petrolíferos.

**Porcentaje de las fuentes de energía utilizadas en la UE**



Fuente: Comisión Europea (2006): *Commission staff working document: Annex to the Green Paper*, Bruselas. Estos datos corresponden a 2004.

Pero lo más alarmante es la distribución geopolítica de las existencias de crudo. Si bien más de dos terceras partes del consumo de petróleo corresponde a las grandes regiones económicas (América del Norte, UE, Asia), éstas tan sólo poseen una quinta parte de las reservas mundiales de petróleo. Dos terceras partes se hallan en Oriente Próximo, Oriente Medio y África del Norte, regiones en que abundan los países no democráticos y con inestabilidad política.<sup>4</sup>

En el abastecimiento de gas, fuente de energía que cada vez adquiere mayor importancia, observamos una situación similar: América del Norte, la UE y Asia son responsables de más de la mitad del consumo mundial de gas, pero estas

<sup>3</sup> Agencia Internacional de la Energía (2006): *World Energy Outlook 2006*, París.

<sup>4</sup> Janning, Josef (2006): *Europe in a world of change*. Presentation for the X. International Bertelsmann Forum, Gütersloh. Disponible en <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2006/europe.php>.

regiones sólo disponen de aproximadamente un 15 % de las reservas de gas conocidas. Aproximadamente dos terceras partes de la producción proviene de Rusia y Oriente Próximo, y la Unión Europea satisface gran parte de sus necesidades de gas con importaciones rusas.

**Reservas de petróleo y gas natural**

País	Porcentaje de las reservas mundiales de petróleo	País	Porcentaje de las reservas mundiales de gas natural
Arabia Saudí	20,4	Rusia	27,5
Canadá	13,8	Irán	15,9
Irán	10,2	Qatar	14,9
Iraq	8,9	Arabia Saudí	3,9
Kuwait	7,8	Emiratos Árabes Unidos	3,5
Emiratos Árabes Unidos	7,6	Estados Unidos	3,1
Rusia	4,6	Nigeria	3,0
Libia	3,0	Argelia	2,6
Nigeria	2,8	Venezuela	2,5
Estados Unidos	1,6	Iraq	1,8

Fuente: Departamento de Energía de los Estados Unidos (2006): *International Energy Outlook*. Estos datos corresponden a 2006.

En vista de ello, las limitaciones geológicas y geopolíticas que sufre el suministro de petróleo y gas de la UE exigen la diversificación de las fuentes de energía. El empleo de carbón sigue siendo importante, sobre todo, para la generación de electricidad y para la producción de acero. Al fin y al cabo, la Unión Europea satisface un 18 % de sus necesidades de energía con el carbón. Las reservas de esta materia prima están distribuidas de forma más favorable para los países occidentales, lo que las hace especialmente atractivas en comparación con el petróleo y el gas natural. Sin embargo, debido a la gran contaminación que causa la combustión de carbón no resulta una alternativa viable al petróleo y el gas.

En los últimos años, el porcentaje de la producción de energía nuclear en la Unión Europea ha aumentado constantemente y hoy en día representa un 15 % del suministro energético total. Sin embargo, en muchos países se debate un posible abandono de la energía nuclear. Algunos Estados miembros de la UE ya han decidido dicho abandono, pero la decisión definitiva seguirá dependiendo de la situación política en los países interesados y deberá que tener en cuenta la cuestión de la seguridad de la producción y de la eliminación del combustible consumido.

- *La opción de las energías renovables*

Debido a que la UE dispone únicamente de fuentes fósiles de energía reducidas y depende de la importación de materias primas, adquiere cada vez más importancia la generación de energía a partir de fuentes alternativas y, en vista de las graves perspectivas sobre el cambio climático, resulta particularmente esencial la generación de energía mediante técnicas con bajas

emisiones de CO<sub>2</sub>. Actualmente, el porcentaje de la energía obtenida a partir de biomasa, energía hidráulica, energía eólica, energía solar y otras fuentes renovables representa tan sólo un 6 % del suministro total de energía de la UE. Sin embargo, los trabajos de investigación e innovación en este ámbito deberán incrementar la eficiencia de la generación de energía a partir de fuentes renovables y hacer que ésta resulte más competitiva respecto a la generación a partir de materias primas fósiles. El objetivo de la UE es duplicar el porcentaje de las energías renovables de aquí a 2010 y reducir la dependencia unilateral de los recursos fósiles.

### **3. Un planteamiento europeo común**

Los Estados miembros de la Unión Europea se enfrentan a la difícil tarea de encontrar un equilibrio entre la seguridad del abastecimiento energético, la competitividad y la defensa del medio ambiente. Las ambiciosas metas de la Estrategia de Lisboa agudizan aún más esa situación, ya que el objetivo en materia de competitividad posiblemente entre en conflicto con el objetivo de la protección del medio ambiente y de un abastecimiento sostenible de energía. Por otra parte, las investigaciones necesarias en el sector de la generación de energía ofrecen oportunidades en materia de empleo. Por ello se requiere un planteamiento común europeo para la política energética a fin de generar sinergias mediante procesos de aprendizaje e intercambio y de reducir al mínimo los conflictos entre los objetivos de competitividad, sostenibilidad y protección del medio ambiente de la política energética.

Sin embargo, la definición de gran parte de la política energética compete actualmente a los Estados miembros, aunque el capítulo sobre energía de la Constitución europea habría permitido avanzar en esta materia. Pero, mientras el Tratado constitucional siga aparcado, las disposiciones en materia de política energética deberán derivarse de la legislación relativa a mercado interior y a medio ambiente. Ante la incertidumbre del futuro de la Constitución europea, por una parte, y las alarmantes previsiones sobre la seguridad del abastecimiento energético, por la otra, es necesario agotar todos los fundamentos jurídicos existentes para impulsar una colaboración sostenible entre todos los Estados miembros de la UE.

Ya se observan los primeros pasos de un proceder común: la Comisión Europea ha elaborado en enero 2007, sobre la base del Libro Verde titulado «Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura»<sup>5</sup>, presentado en marzo de 2006, un paquete global de medidas para establecer «una nueva política energética para Europa»<sup>6</sup>. La Canciller de Alemania, Angela Merkel, ha anunciado igualmente que tiene la intención de impulsar la política energética de la Unión Europea en el marco de la Presidencia alemana del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2007.

---

<sup>5</sup> Comisión Europea (2006): Libro Verde de la Comisión: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, SEC (2006) 317, Bruselas. Disponible en [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com2006\\_105\\_es.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_es.pdf).

<sup>6</sup> Comisión Europea (2007): An Energy Policy for Europe, SEC (2007) 12, Bruselas. Disponible en [http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/index_en.htm).

Para ello se deberá prestar especial atención a la realización del mercado interior de la energía, por una parte, y al establecimiento de una política exterior común en materia de energía, por la otra.

**Paquete global de medidas para establecer una nueva política energética para Europa**

**Objetivo:**

Se pretende alcanzar una relación equilibrada entre la seguridad de abastecimiento, la competitividad y la protección del medio ambiente en la política energética.

**Medidas:**

- Plena implantación de los mercados interiores de la electricidad y el gas
- Solidaridad entre los Estados miembros
- Reducción de los gases de efecto invernadero
- Aumento la eficiencia energética
- Aumento de la energía renovable
- Elaboración de un plan estratégico europeo de tecnología energética
- Aumento de la energía que emita poco carbono
- Facilitación de una situación legal que permite el uso de la electricidad nuclear
- Aumento de una política energética internacional
- Creación de una red de corresponsales de seguridad en materia de energía

Fuente: Comisión Europea (2007): An Energy Policy for Europe, Bruselas.

• *Plena implantación del mercado interior de la energía*

La liberalización del mercado interior de la energía y una separación más clara entre producción y distribución de energía permitirá a los consumidores elegir libremente su proveedor de gas y electricidad. Esta medida pretende estimular la competencia entre los proveedores y, de este modo, fomentar la innovación y la investigación, por una parte, y reducir los precios de la energía, por la otra.

Sin embargo, las distintas modalidades de acceso a los mercados nacionales de energía representan obstáculos para estos proveedores. El estricto bloqueo de este sector pone de manifiesto que la política energética forma parte de los ámbitos más sensibles de la política nacional. Un abastecimiento seguro de energía es indispensable para el buen funcionamiento de las economías nacionales y, por ello, los Gobiernos de los Estados miembros velan celosamente por su política energética. Sin embargo, el aislamiento de los mercados nacionales genera a largo plazo ineficiencias en el abastecimiento y debilita el mercado europeo.

Por este motivo, el objetivo debe ser adoptar normas uniformes y transparentes para el acceso al mercado en toda Europa y permitir que esas normas sean examinadas por instancias independientes. En vista de la amplia implantación del mercado interior en otros ámbitos, la cooperación y las inversiones transfronterizas en el sector de la energía deberían no deberían presentar ninguna dificultad. Después de todo, un mercado común interior y la consiguiente dependencia común del abastecimiento energético obligan precisamente a la adopción de un planteamiento europeo común.

A este respecto cabe plantear igualmente la cuestión de la solidaridad entre los Estados miembros en caso de grave escasez en el abastecimiento energético y

la responsabilidad común para garantizar existencias suficientes de recursos energéticos en la UE. Una red de abastecimiento dentro de la Unión permitiría evitar que eventuales conflictos cortaran el suministro a algunos Estados miembros.

- *Cooperación energética con los Estados productores y de tránsito*

La distribución asimétrica de los recursos energéticos se convertirá cada vez más en un factor de poder que los países ricos en materias primas utilizarán para imponer sus objetivos políticos. Cuanto más coherente sea la posición de la Unión hacia el exterior, más firme será su voz en las negociaciones con los países productores y de tránsito. Además, la cooperación con países terceros puede permitir la creación de condiciones jurídicas estables para el comercio de la energía. Para ello, la UE debe procurar entablar negociaciones con el mayor número posible de países a fin de evitar dependencias de un único país proveedor.

Estos acuerdos de cooperación deben estar vinculados a las actividades destinadas a promover las capacidades de producción y transporte y a mejorar la infraestructura tecnológica. Al mismo tiempo, esta cooperación debe ir acompañada del establecimiento de estructuras de gobierno propias del estado de derecho en los países asociados. De esta forma se daría para ambas partes –la UE y los países productores y de tránsito – una situación ventajosa que constituiría el fundamento para una colaboración duradera y basada en la confianza.

La Unión Europea debe prestar especial atención a las relaciones con Rusia, Ucrania, los países de Asia Central y del Mar Báltico, ya que son regiones de particular importancia para la política energética.

La Presidencia alemana del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2007 se ha puesto como meta sustituir el Acuerdo de asociación y cooperación con Rusia, próximo a finalizar, por una estrecha colaboración que sea ventajosa para ambas partes. La concertación en cuestiones energéticas desempeñara un papel especial en este aspecto. Sin embargo, el problema sigue siendo la impenetrabilidad del sector energético ruso. La influencia de Moscú en el sector de la energía ha aumentado con el continuo incremento de los precios de la energía, y no se permite la entrada de inversores extranjeros del sector privado a este mercado monopólico. Por ello, una política exterior común en materia de energía debería insistir particularmente en la interdependencia y la apertura recíproca de los mercados de la energía. La UE debe transmitir al Gobierno de Moscú que el aislamiento de sus mercados energéticos podría ir en detrimento de sus intereses en vista de la gran importancia que tienen las exportaciones rusas de energía hacia Europa. Rusia está unida a través de una estrecha red de suministro de gas a sus clientes europeos, y las demostraciones unilaterales de poder podrían perjudicar a su posición a largo plazo. No obstante, el hecho de que Rusia no haya ratificado aún la Carta internacional de la Energía pese a los continuos requerimientos para que lo haga, muestra la limitada influencia que la UE puede ejercer sobre Moscú. Dicha influencia puede seguir menguando en el futuro si siguen ampliándose las relaciones comerciales en el sector de la energía entre Moscú

y Pekín, lo que vendría a relativizar cada vez más la importancia del consumo energético de la UE.

Aparte de la estrecha colaboración con Rusia, la cooperación estratégica con Argelia adquirirá cada vez más relevancia. Este país es, tras Rusia y Noruega, el tercer proveedor de gas a la UE, y algunos Estados miembros, como España e Italia, le compran el 44% y el 33%, respectivamente, de su demanda de gas. El Gobierno de Argel se encuentra estrechamente ligado en muchos ámbitos políticos a la Unión Europea a través de la política euromediterránea. La UE deberá prestar más atención en el futuro al tema del abastecimiento energético y sentar las bases de una cooperación beneficiosa para todas las partes.

También a Turquía le corresponderá una particular importancia estratégica en materia de energía debido al proyecto *Nabucco*.<sup>7</sup> El gasoducto *Nabucco* transportará gas natural a partir de 2011 desde Asia Central hasta Europa, pasando por Turquía, y reducirá de este modo la dependencia de los gasoductos rusos que sufre la UE. Aunque se prevé que el proceso de adhesión de Turquía a la UE vaya a ser prolongado y complejo, este país ya reviste actualmente una gran importancia estratégica para la Unión Europea. Por ello es indispensable que Turquía se implique estrechamente en los procesos políticos europeos.

- *El diálogo mundial sobre energía: la implicación de los competidores*

El tema de la seguridad del abastecimiento energético figura en el orden del día de todos los países, en particular en el de las economías desarrolladas. El aspecto exterior de la política energética impulsa la búsqueda de fuentes de materias primas a nivel mundial.

Actualmente, Europa, los Estados Unidos y países como India y China libran una feroz competencia por acceder a los centros de producción. La lucha por el abastecimiento energético puede llevar a una situación de la que nadie salga ganando y en la que no se tengan en cuenta la sostenibilidad ni los valores democráticos. Si bien una ventaja temporal en el acceso a los recursos energéticos puede ser beneficiosa en un principio para determinados países, el desabastecimiento a largo plazo de los demás espacios económicos afectaría en última instancia al crecimiento de la economía mundial y desencadenaría una recesión en todo el mundo.

La dependencia común respecto de las principales regiones de producción y de las vías de transporte de la energía hace que todos los países consumidores sean igualmente vulnerables. El peligro de atentados terroristas contra las infraestructuras de abastecimiento hace que la seguridad del suministro de materias primas sea un reto de cada vez mayor alcance internacional. La política energética y nuclear de Irán pone de manifiesto la estrecha relación existente entre la política energética y la política de seguridad y tiene repercusiones directas tanto para la Unión Europea como para los Estados Unidos y las grandes economías de Asia.

---

<sup>7</sup> Véase a este respecto: Notz, Kristina (2006): *Energie für Europa – Im Spannungsfeld von Sicherheit, Wettbewerb und Nachhaltigkeit*, C·A·P Aktuell 5, Múnich.

Por ello, la institucionalización de un diálogo franco sobre el abastecimiento energético responde a los intereses de todos los actores del mercado mundial de la energía. De este modo podrían canalizarse y resolverse de forma transparente los conflictos. Una cooperación internacional que tenga en cuenta los intereses sensibles de un Estado puede generar sinergias a largo plazo y conducir a un abastecimiento energético fiable, sostenible y eficaz a escala mundial.

En vista de ello, la Unión Europea debería aprovechar la atención que suscita actualmente el tema de la seguridad del abastecimiento energético en todo el mundo para lograr la implicación de los principales competidores en el sector de la energía. Una lucha sin cuartel tendría, a la larga, consecuencias negativas para todos los actores y empañaría igualmente otros ámbitos de las relaciones internacionales, dada la importancia que reviste este asunto.

Un diálogo energético a escala mundial podría abarcar los aspectos de la seguridad, la infraestructura de suministro, la investigación, la innovación y la protección del medio ambiente. Los conocimientos y experiencias sobre eficiencia energética de los que dispone la UE gracias a sus amplios programas de investigación podrían ponerse al alcance de otras regiones consumidoras. Asimismo, aquí habría que abordar la cuestión del respeto a los valores democráticos en los países productores y de tránsito.

Aunque las difíciles negociaciones para lograr una estrategia energética en la Unión Europea indican que la coordinación de esta política se topa muy a menudo con ámbitos de soberanía nacional cuando se trata de la puesta en la práctica de medidas comunes, será indispensable un diálogo energético mundial para garantizar de forma duradera la previsibilidad y la estabilidad en la comunidad internacional.