

Introducción

Durante su largo proceso de integración, la Unión Europea ha conseguido que los Estados miembros hayan cedido su soberanía a las instituciones comunitarias en una variedad de áreas, pero la política energética exterior ha seguido siendo básicamente competencia de los gobiernos nacionales. Es cierto que se han logrado avances importantes en los últimos años para impulsar el desarrollo y el uso de las energías renovables, la eficiencia energética y la creación de un mercado único de la energía, pero los gobiernos siguen mostrándose reacios a ceder soberanía respecto a la dimensión exterior de la política energética. Por eso, las decisiones relacionadas con las compras de petróleo o de gas y el desarrollo de las infraestructuras relacionadas con la energía siguen siendo tomadas en su gran mayoría a nivel nacional.

Recientemente factores internos y externos han hecho que Europa renovase su interés hacia la consecución de una dimensión exterior única de su política energética. A nivel interno, el aumento constante de los precios de la energía, la disminución de la producción energética europea y un mercado interior de la energía aún fragmentado han contribuido a hacer crecer la ansiedad sobre la capacidad de Europa de satisfacer la demanda futura de energía. También la presión sobre la demanda mundial ejercida por economías emergentes como China e India, la inestabilidad persistente de las regiones productoras de energía, la amenaza de ataques terroristas contra las infraestructuras energéticas, y la disposición de Rusia a utilizar su poder energético con fines políticos, elevaron las preocupaciones de la UE sobre esta situación. Al calor de estos acontecimientos la UE ya ha empezado a responder con las primeras acciones concretas pero aún falta mucho por recorrer y se puede pronosticar con bastante seguridad que este será uno de los grandes temas de debate de la nueva fase de la integración.

La dimensión exterior de la política energética de la UE, o sea todas las acciones de la Unión en el extranjero para conseguir una mayor seguridad, sostenibilidad y competitividad del flujo de energía, será el objeto de estudio de este trabajo. Los países con los que la UE tiene relaciones energéticas son muy numerosos y hemos preferido limitar este estudio sólo a aquellas acciones que intentan establecer o mantener relaciones con los países productores, actuales y potenciales, con mayor peso para Europa. Por eso, no se discutirán, si no muy brevemente, casos como Nigeria y el Caribe que no tienen la trascendencia de Rusia, Argelia o de los países asiáticos. Tampoco se estudiará el caso de Noruega que, a pesar de ser el segundo proveedor de gas y de petróleo de la UE, no presenta particulares desafíos para la acción comunitaria. En fin, se discutirá principalmente sobre las importaciones de gas y petróleo, omitiendo aquellos países como Sudáfrica, Indonesia, Colombia, Australia y Canadá de los que la Unión importa carbón y uranio porque tienen una trascendencia inferior a los hidrocarburos, considerando el porcentaje de energía que estas fuentes producen y que Europa dispone de considerables reservas de carbón.

Hay varias razones del porqué se ha elegido la política energética y dentro de ella su vertiente exterior como objeto de estudio. Hemos seleccionado la política energética europea porque es un tema muy importante, paradójico y que presenta muchos retos para las instituciones comunitarias. Sin duda alguna, representa un sector crucial para el desarrollo económico europeo y afecta a todos los ciudadanos de

la UE. Pero, a pesar del haber sido uno de los focos iniciales del proceso de integración europea, y del alto nivel de comunitarización de los aspectos internos de la política energética como la regulación del mercado único y el uso de las fuentes renovables, la política energética exterior no ha llegado a ser una política supranacional. También es un tema problemático porque el desarrollo de la UE, que es la primera economía por PIB y el mayor mercado del mundo, depende en gran medida de la energía que produce con recursos importados y se encuentra cada vez más expuesta a la volatilidad de los precios de los hidrocarburos y la incertidumbre de su suministro.

El tema de este trabajo ha sido elegido también porque es argumento de numerosos debates, bien en los medios de comunicación, sobre todo con la coincidencia de acontecimientos como las crisis del gas entre Rusia y Ucrania en 2006, 2008 y 2009, bien en la actividad política europea y nacional, bien en el mundo académico y a nivel de la opinión pública.

De todas las razones que nos han llevado a elegir, entre los diversos elementos de la política energética de la Unión a su dimensión exterior, la más destacable, es que esta última se encuentra entre dos grandes políticas de la UE. Gracias al nuevo impulso a nivel comunitario para incluir esta política en el ámbito más amplio de la política exterior, la política energética exterior se encuentra entre la política comercial, con la cual comparte muchos elementos y que ha sido uno de los motores principales de la integración europea desde los años cincuenta, y la política exterior que podría ser la política fundamental en el futuro de la Unión y donde más se están fortaleciendo las competencias comunitarias con el nombramiento del Alto Representante y la creación del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior.

Otra importante motivación es que este es un tema menos estudiado que el ámbito interno de la política energética tanto a nivel académico como de las instituciones comunitarias. La mayoría de la bibliografía disponible y de los documentos de la Comisión se ocupan del mercado interno de la energía y del fomento de fuentes de energía renovables, pero estas soluciones internas no son suficientes para llevar a cabo una política energética completa y eficaz.

El trabajo quiere también valorar si está fundada la difusa percepción que, a pesar del debate plurianual a nivel europeo sobre este aspecto de la política energética, en la práctica no se ha conseguido mucho, y la UE se ha mostrado incapaz de ejercer una acción contundente.

Las hipótesis que se pretenden verificar y a las que se quiere contestar al final de este trabajo son las siguientes:

1. Al no haber desarrollado su política energética exterior como política comunitaria, ahora la Unión Europea no tiene la posibilidad de conseguir sus fines y de tener un papel más destacado en áreas de tradicional influencia de otras potencias.
2. Las relaciones que tiene con Rusia están entre las más complejas de la política energética exterior de la UE a causa del alto nivel de dependencia y de los riesgos para la seguridad de abastecimiento. Sólo con una reducción masiva de las importaciones de hidrocarburos, la Unión y sus Estados miembros pueden paliar los retos que esta relación conlleva.
3. La Unión Europea necesita diversificar sus proveedores energéticos. Una modificación de su voluntad de ejercer como agente normativo en política exterior dejando atrás la aplicación de la condicionalidad a los acuerdos energéticos y la exportación de su modelo de reglamentación pueden ser dos cambios necesarios para conseguir mejores relaciones con aquellos países fundamentales para la seguridad energética.

Esta tesis pretende ser una investigación académica, empleando un método sintético que combina la descripción con el análisis de los temas estudiados. De acuerdo con este sistema de investigación se estudiarán y compararán varios recursos bibliográficos para producir nuevos conocimientos a través de las interrelaciones que surgirán de la yuxtaposición de numerosas fuentes y datos.

Las fuentes documentales a las que se recurrirá para escribir este trabajo son principalmente las Comunicaciones y las Directivas que la Comisión Europea y el Consejo han publicado en los últimos años. Se destaca también la importancia que tendrán los Libros Verde de 2000 y 2006 sobre la energía. Estos documentos nos facilitarán la posición oficial de la UE, y nos permitirán aclarar las medidas concretas, los objetivos y los instrumentos que la Unión quiere seguir para ejecutar su política energética, proporcionando una base teórica fundamental para desarrollar nuestro análisis.

En toda la bibliografía que se ha consultado no hay libros que hablen específicamente sobre el objeto de este estudio. Se han publicado libros sobre el mercado interno de la energía y las fuentes renovables, pero casi nada sobre su dimensión exterior. Por esta razón, los informes de la Comisión y de varios think tanks sobre todo españoles, como Fríde y el Real Instituto Elcano, o de los que se ocupan exclusivamente de la UE, como el CER y el CES-Thinking Europe de Londres o el CEPS, con sede en Bruselas, serán muy relevantes. Este material nos permitirá contar con un importante volumen de análisis y de reflexiones por estudiosos y expertos en este sector. También se emplearán artículos de periódicos y revistas provenientes de varios países europeos, pero principalmente de España, Reino Unido, Bélgica y Alemania. En fin, tendrán un papel muy importante los recursos en la red, sobre todo los sitios de organizaciones específicas como el del Tratado de la Carta de la Energía, la Comunidad de la Energía, de los consorcios de los gasoductos y de las compañías energéticas que se mencionarán. Estos recursos aportarán al trabajo datos muy actualizados y una información más específica.

El trabajo está dividido en tre capítulos principales: el primero describe la situación en la que actualmente se encuentra la Unión Europea, el segundo profundiza el estudio de las relaciones con Rusia, mientras que en el tercero se presentan los avances y los desafíos que encuentra Europa en las relaciones con otros proveedores para garantizar su seguridad energética.

El primer capítulo hace hincapié en el desarrollo histórico de esta política mostrando especialmente su componente intergubernamental y la situación de dependencia energética que vive la Unión. También ilustra los objetivos fundamentales de la política energética exterior, fundamentales para poder entender las relaciones con otros países. En fin, describe el Tratado de la Carta de la Energía que se considera como el principal instrumento de la UE para promover sus intereses y lograr sus objetivos en el extranjero.

El segundo capítulo está enteramente dedicado a las relaciones energéticas de la UE con Rusia. Considerando el peso que este país tiene para Europa, se dedicará un amplio espacio al estudio histórico de estas relaciones, a los principales retos a los que se enfrentan y a los proyectos que están llevando a cabo juntos.

El tercer capítulo, se concentra en el estudio de los otros principales proveedores, actuales y futuros, de la Unión analizando la situación y las posibilidades de desarrollo en Asia Central, Cáucaso, el Golfo y el Mediterráneo.

La tesis se cierra con unas conclusiones con las que se responderá a las hipótesis aquí descritas a la luz del estudio efectuado en los tres capítulos principales.

Madrid, 14 de junio de 2010