



LA SEGURIDAD ENERGÉTICA Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Rubén Herrero¹

UNISCI/Profesor de Relaciones Internacionales UCM

Resumen:

El presente artículo plantea una definición ampliada del concepto de seguridad energética, yendo más allá del concepto clásico establecido por la Agencia Internacional de la Energía, incorporando cuestiones relativas a la eficiencia energética, la aceptabilidad del modelo energético y los retos que impone el cambio climático, pero sin perder de perspectiva las exigencias y las dinámicas competitivas económicas globales. Sobre la base de este concepto ampliado, se examina la evolución de la seguridad energética en el marco de la Unión Europea, con una atención particular a cómo se concibe la seguridad energética en la Estrategia Global de Seguridad de 2016.

Palabras clave: Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea 2016, Seguridad energética

Title in English: Energy Security and the Global Security Strategy of the European Union

Abstract:

This article proposes an expanded definition of the concept of energy security going beyond the classic concept of the IEA, incorporating issues related to energy efficiency, the acceptability of the energy model and the challenges posed by climate change. All this, without losing the perspective of the economic competitiveness requirements of the global society. On the basis of this wider concept, the article explains the evolution of the EU energy security, paying particular attention to the final presentation of this topic in the Global Security Strategy of 2016.

Keywords: Global Security Strategy of the European Union, Energy Security

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Rubén Herrero de Castro es professor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense e investigador de UNISCI

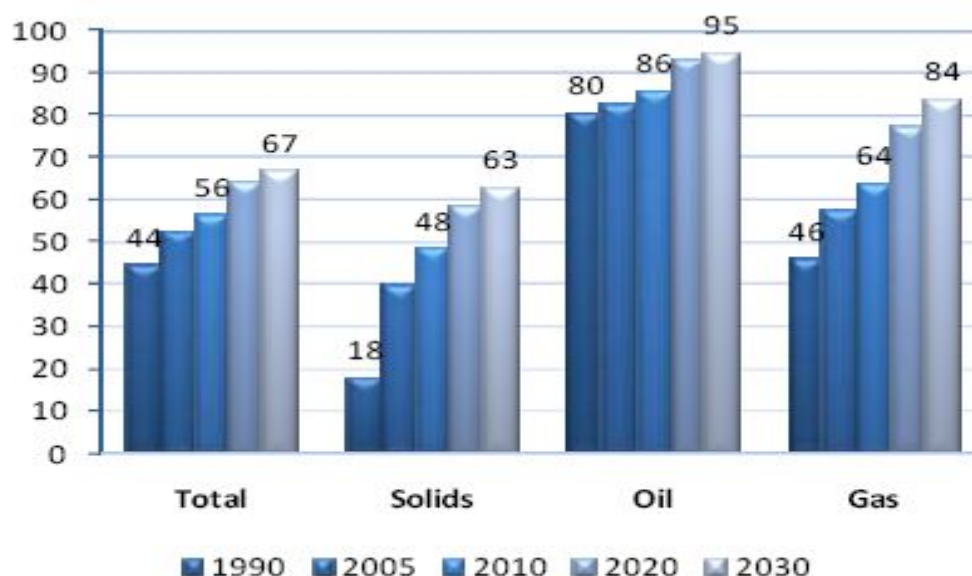
E-mail rubenherrero@cps.ucm.es

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53788>

1.Introducción

La seguridad energética juega un papel crucial en dos aspectos clave aplicados a la Unión Europea (UE), competitividad y prosperidad. La UE exhibe una marcada dependencia de fuentes de energía externas cuyas importaciones alcanzan el 53% y una vulnerabilidad a fluctuaciones de precios de los recursos energéticos².

Tabla 1. Dependencia energética de la Unión Europea. Tendencias hasta 2030



Fuente: European Energy and transport, Trends to 2030, EU, European Commission website

La ausencia de un modelo energético único y la perspectiva gubernamental que preside las cuestiones energéticas de los países miembros, complica la unidad de acción en materia de seguridad energética, al haberse desarrollado una suerte de nacionalismo energético que guía las políticas tanto de los países exportadores como importadores de energía. Ante esta disyuntiva y el momento actual que enfrenta nuestra sociedad global en general y en particular el espacio geopolítico de la UE, es absolutamente necesario desarrollar un eficiente modelo energético europeo que garantice la soberanía política y energética de la UE, si deseamos continuar por la senda de la prosperidad y ser un actor global políticamente relevante y económicamente competitivo.

2. Seguridad energética

La sociedad internacional es un entorno complejo donde opera el concepto de seguridad energética cuyo contenido ha variado notablemente desde finales del S.XX, cuando ésta abarcaba principalmente la disponibilidad de petróleo a un precio asequible. El impulso tecnológico, la proliferación de tipos de actores (más allá del Estado), la diversidad de fuentes de energía y tipos de recursos (convencionales y no convencionales), así como la creciente complejidad³ de la sociedad global han motivado cambios sustanciales en el concepto de seguridad energética.

² Towards an European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, European Global Strategy Project, 2013, en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/EGS_Report.pdf

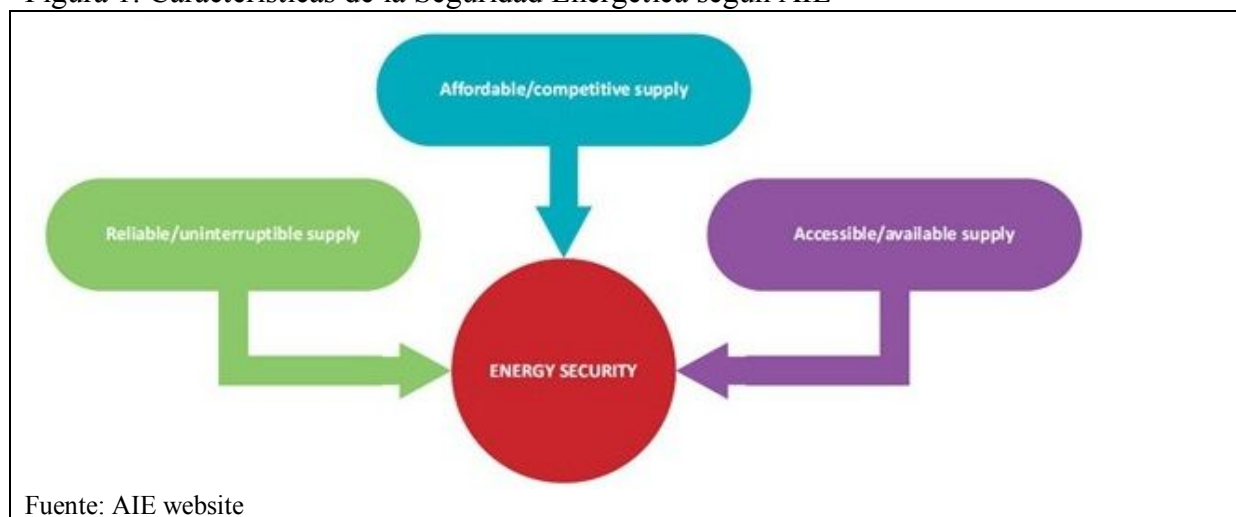
³ Que en relación con seguridad energética, puede traducirse en creciente interdependencia económica compleja, ciertas dosis de inestabilidad que pueden afectar a países productores de recursos energéticos, el incremento del escrutinio/peso de la sociedad civil en las decisiones de los gobiernos (por ej. en temas medioambientales) y la proliferación de nuevas amenazas (mutación del fenómeno terrorista) y retos (seguridad alimentaria).

Un punto de inflexión en una elaboración más compleja del contenido de la seguridad energética cabe situarlo en las “cuatro aes”⁴ que afectan al concepto (*availability*, *accessibility*, *affordability* y *acceptability*). Esto es, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad.

Las tres primeras características son esenciales en buena parte de las definiciones académicas catalogadas. De acuerdo con un excelente y exhaustivo artículo⁵ al respecto del concepto de seguridad energética, una vez analizadas ochenta y tres definiciones académicas, la disponibilidad es incluida en ochenta y dos (99%) de ellas, la accesibilidad en sesenta de ellas y la asequibilidad en cincuenta y nueve (71%) de ellas.

No es sorprendente por tanto, que los tres rasgos dominantes sean determinantes en la definición aportada por la Agencia Internacional de la Energía (AIE), que entiende por seguridad energética “la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible”⁶.

Figura 1. Características de la Seguridad Energética según AIE



Fuente: AIE website

Al respecto, en este concepto de seguridad energética se distinguen dos perspectivas. La primera, a corto plazo, pone el acento en garantizar un suministro diverso y seguro como algo fundamental para las economías y sociedades cuya competitividad y prosperidad descansan en la importación energética. Así como desarrollar los marcos jurídicos necesarios (contratos y su observancia) que regulan las rutas de aprovisionamiento energético y el propio suministro son otro aspecto esencial a corto plazo contenido en la definición previa. Además, este enfoque a corto plazo ha de concentrarse en generar las herramientas necesarias para mejorar la habilidad/capacidad del sistema energético para reaccionar/responder adecuadamente a cambios repentinos de la oferta y la demanda de los recursos energéticos. En tal sentido la diplomacia energética y la promoción de marcos jurídicos internacionales estables, contribuyen de forma notable a tal propósito.

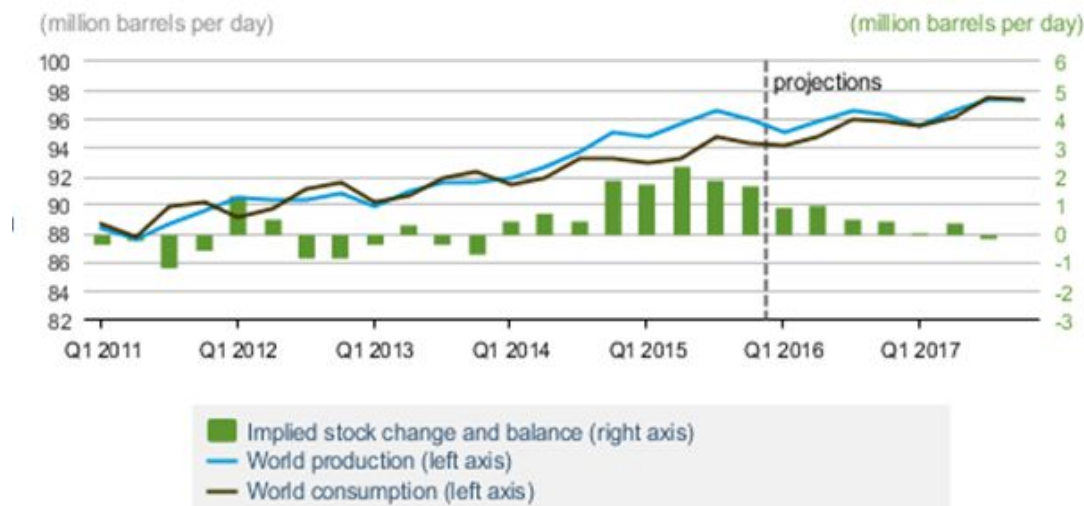
⁴ APERC: “A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints”, Asia Pacific Energy Research Centre, 2007, en http://aperc.ieej.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf

⁵ Ang, B.W., Choong, W.L. y Ng, T.S.: “Energy security: Definitions, dimensions and indexes”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 42 (February 2015), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032114008892>

⁶ IEA: “Energy security”, 2015, en <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>

La segunda perspectiva, a largo plazo, pone el acento en las inversiones económicas que se tornan fundamentales en cuestiones tales como nuevas prospecciones, el desarrollo de infraestructuras (extracción y distribución) para hacer frente a la demanda futura, (véase Figura 2)

Figura 2. Balance de producción y consumo de combustibles líquidos en el mundo



Source: Short-Term Energy Outlook, January 2016

la eficiencia energética y los desafíos del cambio climático. En el marco del largo plazo, una aproximación eficiente a la seguridad energética, pasa, de forma especial, por la implementación de un modelo energético que canalice la transición hacia una seguridad energética sostenible, con una energía crecientemente descarbonizada, ante los desafíos del cambio climático, y por la eficiencia energética, esto es, aprovechamiento de los recursos para los fines propuestos sin incurrir en gastos o usos innecesarios e ineficientes. Este último aspecto, a menudo no valorado adecuadamente, es considerado de forma muy acertada por la AIE, como “el primer combustible”⁷, y se convierte en la fuente de energía más segura que existe. Tal y como señala la propia AIE (en el informe precedente), llevar a cabo inversiones en esta materia, facilitaría una asignación mejor y más eficiente de los recursos energéticos en la economía global que encierra un potencial de crecimiento económico adicional global de 18 trillones de dólares hasta el año 2035. Sin embargo, la AIE considera, que bajo las actuales políticas energéticas de los principales miembros de su organización, dos tercios del potencial de la eficiencia energética viable no será explotado⁸. Además de sus beneficios evidentes en el corto y el medio plazo, la eficiencia energética, puede contribuir de forma significativa al combo de prosperidad, desarrollo sostenible y bienestar de las sociedades a largo plazo, como resultado de la asignación y empleo viable y eficiente de los recursos energéticos en la línea que refleja el gráfico siguiente.

⁷ IEA: “Capturing the multiple benefits of energy efficiency”, 2014, p. 18, en <http://www.iea.org/Textbase/npsun/MultipleBenefits2014SUM.pdf>

⁸ IEA: “Energy efficiency: a key tool for boosting economic and social development”, 2014, en <https://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2014/september/energy-efficiency-a-key-tool-for-boosting-economic-and-social-development.html>

Figura 3. Contribuciones a la eficiencia energética



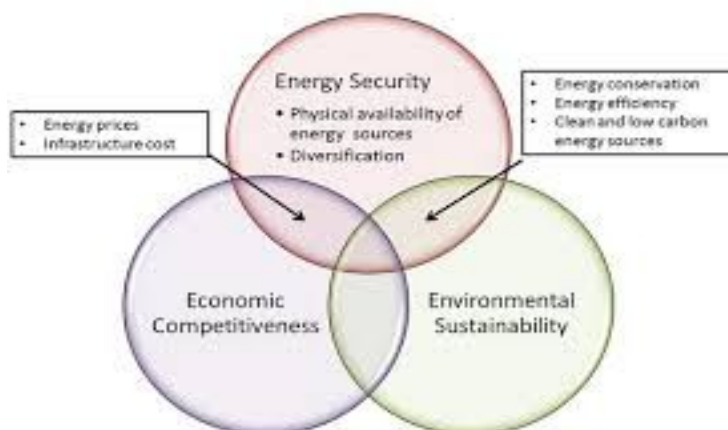
Fuente: AIE

Es obvio, por tanto que la combinación de ambas perspectivas ha de producirse si se desea garantizar un suministro continuo, diversificado, sostenible y asequible.

Tomando como punto de partida la definición preliminar de la AIE y de acuerdo con lo expuesto, se aprecian cuatro características esenciales de cara a desarrollar un marco de seguridad energética: accesibilidad en términos de disponibilidad, fiabilidad en relación con los suministradores/proveedores, asumible en cuanto al coste de la misma y eficiente en lo referente al uso y asignación de los recursos energéticos. Debido a la narrativa económica que rige el escenario global, estas características han de desembocar en la generación de una seguridad energética competitiva, esto es, que permita competir económica y empresarialmente con los demás actores económicos- políticos, que operan la sociedad internacional.

En relación con el aspecto del coste de la competitividad, surge la cuarta de las “aes” a las que hacíamos alusión anteriormente, la aceptabilidad, que guarda relación con cuestiones que entroncan con el trilema de la energía compuesto por la seguridad energética, la competitividad económica y la sostenibilidad medioambiental

Figura 4. Trilema de la energía



Fuente: Renewable and Sustainable Energy Reviews

Básicamente la aceptabilidad se refiere a las transacciones socio-económicas y medioambientales que determinadas sociedades están dispuesta aceptar en aras del bienestar social y la competitividad económica. Esto puede ilustrarse en la elección entre energías más baratas y acumulables (fósiles) y otras más caras y no acumulables (renovables). Este rasgo, figura de acuerdo con el estudio arriba mencionado en veintiocho (34%) de ochenta y tres definiciones estudiadas. La combinación de una sociedad global compleja con los tres rasgos dominantes y con la aceptabilidad implica que el concepto de seguridad energética ha de aproximarse desde nuevas perspectivas y tratar de responder a tres preguntas⁹.

La primera de ellas, ¿para quién?, debido a la evolución de la sociedad internacional, claramente la seguridad energética ha pasado de incluir exclusivamente a Estados desarrollados, industrializados e importadores de petróleo a incorporar a Estados en distintos niveles de desarrollo (particularmente economías emergentes), así como actores no estatales como multinacionales, redes globales de producción, servicios públicos y consumidores. Lo asequible de los precios varía dependiendo a quién se dirige la seguridad energética. De acuerdo con Jewell y Cherp¹⁰ para los consumidores los precios deberían ser bajos en relación con los ingresos, para la industria, deberían ser bajos comparados con los de sus competidores, para los Estados deberían ser bajos para reducir el coste de las importaciones de energía y aumentar las ganancias por exportaciones y por último para las compañías (e inversores) deberían ser lo suficientemente altos para garantizar la rentabilidad de sus inversiones. Tal y como señalábamos todos los sectores de las sociedades han de reflexionar en torno a las transacciones aceptables en materia de seguridad energética. La enorme dificultad que ello implica, contribuye a explicar porqué este rasgo es complejo y tiende a excluirse de las definiciones que manejan los Estados y grandes organizaciones internacionales. No debemos olvidar que vivimos en una sociedad global regida por una narrativa económica dura que incide en la competición entre actores.

La segunda pregunta sería ¿para qué valores?. O bien, ¿qué sistemas de seguridad energética hay que proteger?. Los que descansan sobre amplias cuestiones geopolíticas (una perspectiva más tradicional, pero implícita en las dinámicas globales) O bien seguridad energética también debe incorporar cuestiones relacionadas con los servicios públicos, el bienestar económico y social. Y plantearse por ejemplo si el bienestar social y cultural puede excluir parcialmente aspectos económicos y proceder a una transacción entre energía más cara a cambio de mayor protección/bienestar medioambiental. En este sentido los rasgos dominantes de las definiciones más aceptadas no parecen responder a estas cuestiones. Sólo la aceptabilidad parece que puede referirse a estas cuestiones, que de nuevo requieren un debate político, económico y civil, que no encuentra fácil acomodación en las exigencias de la narrativa económica de la sociedad internacional.

Finalmente la tercera pregunta, ¿a qué amenazas debe responder la seguridad energética? Tradicionalmente los principales riesgos/amenazas son las interrupciones del suministro (por diversas causas geopolíticas) y la percepción de los riesgos. A día de hoy continúa siendo un asunto muy relevante y esto es evidente en la definición de seguridad energética aportada por la AIE cuando dice “disponibilidad ininterrumpida”. Las concepciones más tradicionales vinculan la disponibilidad a amenazas geológicas y geopolíticas, así como la accesibilidad a amenazas geopolíticas y por último la asequibilidad a amenazas económicas. Es más reciente la exploración de otras amenazas/vulnerabilidades,

⁹ Cherp, Aleh y Jewel, Jessica: “The concept of energy security: Beyond the four As”, *Energy Policy*, vol. 75, (December 2014), pp. 415–421 en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421514004960>

¹⁰ *Ibid.*, p. 418.



como el envejecimiento de las infraestructuras, los ataques terroristas, las catástrofes naturales, las intermitencias de las energías solar y eólica y los efectos del cambio climático.

Es, por tanto, importante que el concepto de seguridad energética aborde estas cuestiones cuando sea implementado.

En relación con lo aportado en estas tres preguntas, se aprecia que la definición aportada por la AIE debería ampliarse, quizás no en su total contenido, pero sí en su implementación, para dar cabida a cuestiones derivadas del rasgo de la aceptabilidad y otras cuestiones suscitadas en relación con nuevos valores y amenazas apreciados, en especial las implicaciones de la utilización de la energía en el incremento de los gases de efecto invernadero y el cambio climático, aspecto este de crucial importancia.

En nuestra opinión, puede completarse también con una interesante definición de Jessica Jewell (y otros autores), quienes, partiendo de que se requiere una radical transformación de los sistemas de energía para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y así evitar serias consecuencias a largo plazo del cambio climático, van más allá de los conceptos tradicionales y entienden por seguridad energética “la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía”, entendiendo por estos últimos “aquellos cuyo fallo puede interrumpir el funcionamiento y la estabilidad de una sociedad”¹¹. Por otro lado, las vulnerabilidades¹² harían alusión a una combinación de la exposición de estos sistemas a los riesgos y su capacidad de adaptarse primero a las perturbaciones y sobreponerse una vez superadas. Principalmente pueden ser de naturaleza física (interrupciones en la extracción y/o el suministro) o económica (fluctuaciones en los costes y precios de la energía) y pueden surgir de una forma traumática con desarrollo inesperado y/o rápido o en forma de tensión creciente hasta desembocar en un evento/fenómeno de larga duración.

Esta definición aporta al concepto de seguridad energética la flexibilidad necesaria para ampliar su contenido en materia de sujetos, valores, amenazas y retos, y poder desarrollar de forma eficiente la resiliencia aplicada a la formulación de planes de contingencia que cubran más supuestos.

Es importante señalar que se ha de completar y no sustituir la definición elaborada por la AIE, ya que ésta es una de carácter pragmático que se adapta bien al entorno global. Algo que se demuestra con el hecho de que tres de sus rasgos están presentes en al menos sesenta de ochenta y tres definiciones que ha producido la comunidad científica. Es además el concepto de referencia para los principales actores globales, incluida la UE, que en su Estrategia Global del año 2016, señala como el eje de su acción exterior el pragmatismo con principios (principled pragmatism) y en materia energética se centra en las tres “aes”, esto es, availability, accesability, affordability. La definición de la AIE puede ser considerada por tanto como válida, siempre y cuando el factor implícito de la eficiencia energética sea claramente visible y protagonista del modelo energético. Por supuesto esta definición debe observar también los retos y amenazas que implica el cambio climático y se debería incorporar en la medida de lo posible, de acuerdo con los condicionantes del entorno

¹¹ Jewell, Jessica, Cherp, Aleh y Keywan, Rihahi (2014), “Energy security under decarbonization scenarios: An assessment framework and evaluation under different technology and policy choices”, *Energy Policy*, vol.65 (February 2014), en https://www.researchgate.net/publication/279131149_Energy_security_under_decarbonization_scenarios_An_assessment_framework_and_evaluation_under_different_technology_and_policy_choices

¹² *Ibid.*, p. 745.



económico global, la cuestión de la aceptabilidad a la que nos hemos referido con anterioridad.

3. La Unión Europea y la seguridad energética

Para la Unión Europea es crucial, implementar un combo energético diverso (en fuentes y proveedores) y competitivo, abordar los retos que plantea el cambio climático promocionando, incentivando e implementando la transición energética así como desarrollar un modelo compartido de seguridad energética que le permita ser un actor que tenga protagonismo e impacto global. Esto es, frente a la perspectiva gubernamental que preside por norma general el área energética, debería señalarse como prioritaria implementar una perspectiva europea al respecto, esto es europeizar la política de seguridad energética de la UE. Superar la perspectiva gubernamental se nos antoja esencial, dado que nuestros principales rivales geopolítico-económicos, los Estados Unidos y China actúan como un actor unitario en las cuestiones referentes a su producción y provisión de recursos energéticos.

La UE es consciente de la importancia del modelo energético así como de las debilidades y vulnerabilidades del modelo europeo y ha venido desarrollando múltiples acciones específicas¹³ desde la publicación en el año 2000 del Primer Libro Verde, “Hacia una estrategia europea de seguridad en el abastecimiento energético”. Desde entonces se consideran prioritarios los siguientes temas: diversificación, mejora de las interconexiones de gas y electricidad, eficiencia energética y energías renovables.

De particular relevancia por su contenido al incluir en la seguridad energética, los desafíos del cambio climático y la eficiencia energética, fue la comunicación de la Comisión del año 2007, “Una política energética para Europa”¹⁴. Un texto que proponía la reducción en un 20% de las emisiones de CO2 en comparación con los niveles de 1990, el aumento en un 20% de la energía obtenida de fuentes renovables y el ahorro de un 20% de energía.

La UE iba más allá de rasgos básicos de la seguridad energética como disponibilidad, garantía de suministro y precios asequibles, para acercarse a la variable de la aceptabilidad, al abordar abiertamente en el año 2008, la cuestión del cambio climático y su relación con la seguridad en el documento elaborado por el equipo de Javier Solana (Alto Representante de la UE) y la Comisión Europea, “Climate change and International Security”. En éste, se consideraba al cambio climático como un “threat multiplier”. Un planteamiento que “tendría su traslación en la Revisión de la Estrategia Europea de Diciembre de 2008, donde la seguridad energética y el cambio climático serían concebidos como desafíos globales y amenazas estratégicas”¹⁵

El incremento de las importaciones de energía de la UE como consecuencia de la ampliación de la Unión ente los años 2004 y 2007, el cambio de percepción de Rusia como

¹³ A este respecto recomendamos el excelente artículo de la Profesora Soledad Segoviano, “Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental”, *Revista UNISCI*, n°39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-2SEGOVIANO.pdf>

¹⁴ “Una Política energética para Europa”: Comunicación de la Comisión Europea, 2007, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3AI27067>

¹⁵ Segoviano, Soledad: “Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental”, *Revista UNISCI*, n° 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-2SEGOVIANO..pdf>

socio energético fiable y las interrupciones en el suministro de gas en 2009¹⁶, tuvo su correspondiente reflejo e impacto en los textos que se comentan a continuación y en su enfoque más pragmático.

En 2010 mediante lo establecido en el Tratado de Lisboa y dos comunicaciones de la Comisión Europea, “Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura” y “Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020: esquema para una red europea energética integrada”, se aspira a dar impulso a todo lo elaborado con anterioridad, pero se cimenta el posteriormente establecido concepto del pragmatismo con principios, aplicado a la seguridad energética, al no abandonar la perspectiva gubernamental y centrarse principalmente en los rasgos más tradicionales de la seguridad energética, aunque manteniendo y reforzando aspectos esenciales de la aceptabilidad y la sostenibilidad.

Todo ello fue adecuadamente resaltado en 2014 en el discurso del Presidente de la Comisión José Durao Barroso, “Paving the way for a European Security Strategy”¹⁷, que señalaba cuestiones de vital importancia como la diversificación del suministro, la necesidad de construir un resiliente mercado interno de energía, el potenciamiento de la investigación y la tecnología aplicadas a la energía y el reforzamiento de los mecanismos de emergencia y solidaridad. Utilizaba como concepto marco una comunidad de la energía para afrontar todos los retos (y amenazas) que plantea la seguridad energética en el siglo XXI.

Continuando con la línea de este último documento, se inscribe de forma relevante la “Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”¹⁸ de Febrero de 2015, que muestra la preocupación de la UE por la integración energética europea. En palabras de Jean Claude Junker, “el sector de la energía ha quedado demasiado tiempo al margen de las libertades de nuestra Unión... los actuales acontecimientos dejan bien claro lo que está en juego... y se impone una actuación conjunta de Europa a largo plazo”¹⁹.

La suma de lo expuesto hasta ahora y el desarrollo de diversos acontecimientos (crisis y guerra en Ucrania, desconfianza con respecto a Rusia, bajos precios del carbón, crisis económica, incremento de la dependencia de importaciones energéticas, auge de recursos no convencionales) en la sociedad global, que complican los objetivos de la UE en materia de seguridad energética y medio ambiente, llevaron a la Unión a plantear una respuesta común y europea para producir la necesaria transición energética que desembocó en 2015, en una comunicación sobre Energía de la Comisión de la UE, que se condensaba en 5 puntos²⁰:

- 1) Seguridad del suministro: en este punto la Comisión señalaba una falta de diversificación en el combo energético y la necesidad de preparar a la UE para la transición global energética y posicionaba el gas como fuente esencial en el combo

¹⁶ Maltby, Tomas: “European Union Energy Policy Integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing nationalism”, *Energy Policy*, vol. 55 (April 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512010798>

¹⁷ Durao Barroso, José, “Paving the way for a European Security Strategy”, discurso pronunciado el 21 de Mayo de 2014 (Bruselas), en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-400_en.htm?locale=en

¹⁸ “Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”, Comisión Europea, COM(2015)80, (25-II-2015), en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2015\)0080_/com_com\(2015\)0080_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0080_/com_com(2015)0080_es.pdf)

¹⁹ “Unión de la Energía: una energía segura, sostenible, competitiva y asequible para todos los europeos”, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_es.htm_en

²⁰ “Back to fundamentals?”, Energy Union Watch (diciembre 2015/febrero 2016), Istituto Affari Internazionali, en http://www.iai.it/sites/default/files/euw_03.pdf

energético, habilitando para ello el “Reglamento para la seguridad en el suministro del gas” y la “Estrategia de la UE sobre gas licuado natural”. Se señaló además lo incierto de la situación provocada por Rusia en Ucrania y como uno de sus efectos más destacables, la paralización del gasoducto Nord Stream 2, que iba a transportar gas desde las inmensas reservas del noreste de Rusia a Europa²¹. Como una vía aumentar la diversificación, el concepto de diplomacia energética dirigida principalmente a Turquía, Irán y algunos países del espacio post-soviético (Armenia, Azerbayán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania). Así como se subrayó como muy importante el acuerdo entre la UE, Chipre, Grecia e Israel para desarrollar una cooperación mediterránea energética que incluyera la construcción de un gasoducto desde Israel y la explotación compartida de recursos gasísticos. Múltiples obstáculos complican la seguridad en el suministro, el enquistamiento de la situación en Ucrania, el confuso papel jugado por Turquía en la guerra de Siria y la división existente en el seno de la Unión sobre el Nord Stream 2 (apoyado por Alemania pero rechazado por Italia y Estados Miembros del este de Europa).

Además la UE habrá de abordar las consecuencias energéticas del Brexit, que implica perder un socio energético de perfil alto “que contribuye de manera importante a la proyección energética europea a nivel global”²².

- 2) El mercado energético: la Comisión considera capital la interconexión entre estados miembros y el intercambio de energía entre los mismos, aumentando la capacidad de la propia Comisión para intervenir en caso de emergencia. La buena voluntad de la Comisión, se ve obstaculizada por la perspectiva gubernamental que rige la política energética de la UE. Para los estados miembros esta es una cuestión que puede afectar su seguridad y soberanía y operan en clave de interés nacional en lugar de encontrarse en un interés comunitario compartido.
- 3) Eficiencia energética: la Comisión entiende que las políticas de ahorro energético son necesarias, con el objetivo de reducir el consumo de gas y por tanto las importaciones. Señala que tanto el consumo doméstico como industrial deben implementar medidas en tal sentido aprovechando los nuevos avances tecnológicos y un mayor uso de las energías renovables. Destacable para este punto es la “Estrategia de calefacción y aire acondicionado” que trata sobre cómo maximizar el empleo de gas en estos menesteres que consumen grandes cantidades de energías. No obstante, la crisis económica ha retraído las inversiones y subvenciones a las energías renovables y puede hablarse de una cierta crisis económico-tecnológica que impide llevar a cabo las propuestas de la Comisión, por ejemplo a la hora de generar tecnologías renovables que produzcan electricidad o hidrógeno para alimentar vehículos²³. Igualmente ha de señalarse que si bien las renovables reducen las necesidades de importación y revierten en sostenibilidad (aceptabilidad) se caracterizan a día de hoy por su intermitencia, alto coste y en alguna de sus formas, como el biocombustible puede introducir riesgos en materia de seguridad alimentaria (afectando principalmente a los países en vías

²¹ Información al respecto se encuentra disponible entre otras fuentes en, <http://www.nord-stream2.com/our-project/pipeline/>

²²Escribano, Gonzalo: “Brexit: menos energía para Europa”, Real Instituto Elcano, 2016, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano_es/zonas_es/comentario-escritano-brexit-menos-energia-europa

²³ Johansson, Bengt: “Security aspects of future renewable energy systems-A short overview”, *Energy*, vol. 61 (November, 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544213007743>

de desarrollo)²⁴. Ignorar la narrativa económica dura que se impone en la sociedad global y no apostar por fuentes acumulables y baratas como la energía nuclear (sometida a un debate político que no científico) dificulta la conformación de un combo energético eficiente, diverso e independiente, así como reducir las importaciones de gas y otros recursos energéticos. Contribuye a la confusión la propia Comisión de la UE con su comunicación de 2014 donde deja al criterio de los estados la estrategia referente a su combo energético²⁵. Además, la crisis económica incide en la asignación económica a la implementación de tecnologías en relación con la eficiencia energética.

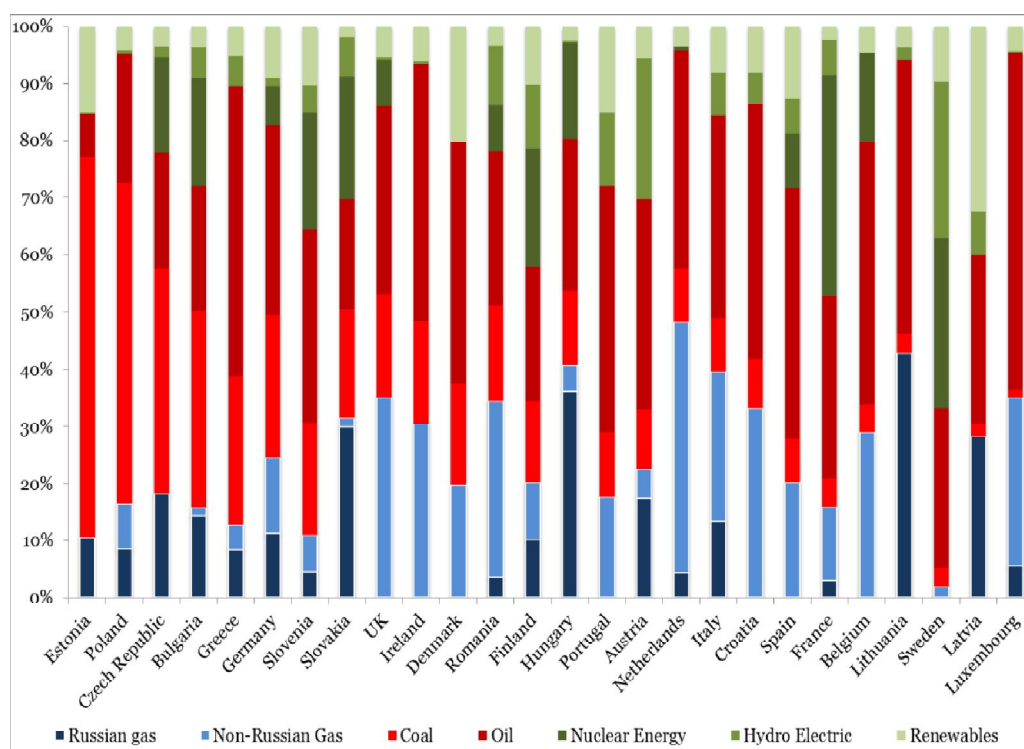
- 4) Reducción del consumo de carbón con fines energéticos: a este respecto cabe señalar las conclusiones del Consejo de la UE, “Diplomacia climática europea después de COP21” complementado por el documento de la Comisión europea “Acción diplomática climática 2016”. Ambos textos ponen el acento en mantener la narrativa del cambio climático como una prioridad estratégica en los diálogos diplomáticos y apoyar la implementación de lo acordado en la cumbre del clima de París. Pero la explotación de los recursos no convencionales que viene practicando Estados Unidos ha liberado importantes cantidades de carbón en el mercado energético que principalmente han sido adquiridos en la UE. Además, el sector carbón es uno de carácter estratégico con incidencia relevante en niveles de empleo en diversos países de la UE que complica el objetivo propuesto en este punto por la UE. Y no menos importante, más allá de la compartida dependencia del petróleo, es la heterogeneidad de los mix energéticos y las políticas energéticas en el seno de la UE. Así por ejemplo, Dinamarca y Alemania apuestan con claridad por las energías renovables, mientras que Polonia y estados miembros del Este insisten en el consumo de carbón, por ser países extractores y/o para no incrementar la dependencia energética de Rusia. Francia por su parte, sigue confiando ampliamente en la energía nuclear (ver Tabla 2) como garante de su soberanía energética, aunque ha planteado una reducción de la misma y una mayor apuesta por las energías renovables de cara a 2050. Teniendo en cuenta la variedad de mix energéticos de los Estados miembros de la UE, las políticas climáticas tienden a no establecer unos objetivos vinculantes a nivel nacional sino a establecer unos objetivos comunes al conjunto de la Unión²⁶. El gráfico que aportamos a continuación nos muestra la diversidad de los mix energéticos de la UE y alguno de los perfiles energéticos que hemos comentado más arriba.

²⁴ FAO: “Environmental impacts of biofuels” en *The estate of food and agriculture. Biofuels: prospects, risks and opportunities*, 2008, en <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e05.pdf>

²⁵ Acosta, Araceli: “Fracking, vía libre a los países de la Unión Europea”, ABC (24 de enero del 2014), en <http://www.abc.es/sociedad/20140123/abci-fracking-autorizacion-201401222237.html>.

²⁶ Hidalgo García, María del Mar (2015): “Unión de la Energía en Europa: una acción a largo plazo”, Documento Análisis 30/2015 (20 de mayo de 2015) en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA30-2015_UnionEnergetica_MMHG.pdf

5) Tabla 2.Mix energéticos de los Estados Miembros de la Unión Europea



Fuente: IEA 2014 Gas Information, BP Statistical Review of World Energy 2014.

- 5) Investigación: o cómo trasladar la capacidad tecnológica de la UE -que nosotros definimos como la habilidad de generar, retener y transformar el talento en conocimiento y tecnología- al concepto de seguridad energética. Por ejemplo, la Comisión europea destinó en 2015 casi 64 millones de euros al programa LIFE, para aportar fondos a 6 proyectos medioambientales en la UE. Además co-financió el proyecto SUNLIQUID destinado a generar una segunda generación de biocombustibles proveniente de azúcares de cereales. Todo ellos con el objetivo de promover otras fuentes de energía que reduzcan las importaciones energéticas y por extensión la dependencia de la UE con una proyección del 80% para 2035 respecto a gas y petróleo²⁷. Una vez más la diversidad de criterios aparece en el horizonte de la UE y las distintas capacidades económicas de los Estados Miembros juegan en contra de la promoción de la investigación de forma conjunta. No obstante, la UE ha asignado una partida presupuestaria de 5931 millones de euros para investigación de energía no nuclear en el período 2014-2020²⁸, si bien hemos de señalar que es una cantidad reducida para los objetivos que persigue.

A través de los documentos e iniciativas expuestos en este artículo, se muestra la visibilidad e importancia que la UE le ha dado a la transición energética (ante los retos geopolíticos y climáticos del siglo XXI) y en el marco de ésta, al factor eficiencia (energética) aplicado al modelo energético al considerarla en consonancia con la AIE como el “primer combustible” tal y como se refleja en el documento de 2015, “Energy efficiency: the first fuel for the EU

²⁷ “Growing US energy self-sufficiency and the global consequences”, The German Marshall’s Fund-Brussels Forum, 2014, en <http://brussels.gmfus.org/growing-u-s-energy-self-sufficiency-and-the-global-consequences/>.

²⁸ European Commission, Horizon 2020. The EU framework for research and innovation, en <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-clean-and-efficient-energy>

economy”²⁹, respaldado por la Comisión europea y las Naciones Unidas, en el cual se delinean acciones económicas, financieras e institucionales para promover la eficiencia energética como la principal fuente de energía latente en el seno de la UE. La propia Comisión Europea estima en 100 mil millones de euros anuales la cantidad que ha destinarse en materia de eficiencia energética para cumplir con el objetivo de alcanzar un 20% de ahorro de energía respecto al uso previsto de energía para 2020³⁰. En aras de esta eficiencia y de reducir las importaciones de energía y reducir las emisiones de CO₂, la Comisión Europea ha dispuesto un entramado legislativo e institucional, que se traduce en la Directiva de 2012 de Eficiencia Energética³¹ y en la interacción de diversos programas de fondos e instituciones como Horizon 2020, ELENA (destinado a autoridades locales y regionales para ayudarles a lanzar inversiones a gran escala de proyectos de energías sostenibles y está gestionado por el Banco Europeo de Inversión), PDA (ayudas a proyectos que promuevan la sostenibilidad energética), Fondo Europeo para la eficiencia energética (dotado con 235 millones de euros), Fondo de Financiación Privada para la Eficiencia Energética (bajo el amparo del programa LIFE de la UE que promueve proyectos de medioambiente y acción climática) y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (destinan una partida acotada de 27 millones de euros para apoyar la transición hacia un modelo económico de economías descarbonizadas). El modelo energético a seguir parece encontrar el respaldo de los Estados Miembros, que en 2014 acordaron incrementar el ahorro en el gasto energético hasta un 27% en 2030, muy próximo al 30% propuesto por la Comisión, en su Comunicación de 2014 (23-VII)³².

4. La seguridad energética en la Estrategia global Europea de 2016

La importancia capital de la seguridad energética, ha sido incluida recientemente en 2016 en la “Estrategia global de la Unión Europea”³³, que al respecto manifiesta:

“The EU will seek to enhance energy and environmental resilience. Energy transition is one of the major challenges in our surrounding regions, but must be properly managed to avoid fuelling social tensions. Climate change and environmental degradation exacerbate potential conflict, in light of their impact on desertification, land degradation, and water and food scarcity. Mirroring security sector reform efforts, energy and environmental sector reform policies can assist partner countries along a path of energy transition and climate action. Through such efforts, we will encourage energy liberalisation, the development of renewables, better regulation and technological transfers, alongside climate change mitigation and adaptation. We will also support governments to devise sustainable responses to food production and the use of water and energy through development, diplomacy and scientific cooperation”

Este documento combina la política y estrategia de seguridad energética con el “pragmatismo con principios” (principled pragmatism en el original), convirtiendo a éste último término en

²⁹ “Energy efficiency: the first fuel for the EU economy”, 2015) en <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report%20EEFIG%20v%209.1%2024022015%20clean%20FINAL%20sent.pdf>

³⁰ European Commission, “Energy efficiency. Saving energy, saving money”, en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>

³¹ European Commission, Energy Efficiency Directive, (2012), en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive>

³² European Commission (2014), “Energy efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy”, European Commission Communication (23-VII- 2014), en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_efficiency_communication.pdf

³³ European External Action Service (2016), “Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

el principio motor de su acción exterior (y por extensión de su política energética). El apartado dedicado a energía plantea el desarrollo de los 5 ejes establecidos en la Comunicación de la Comisión del año 2015, que hemos comentado en el anterior apartado de nuestro artículo, e insiste en los rasgos básicos de la definición de seguridad energética (accesibilidad, disponibilidad, fiabilidad y asequibilidad) incorporando de forma más evidente el rasgo de la eficiencia, si bien subyace en el espíritu del texto lo relativo a la sostenibilidad y aceptabilidad (esto es, ¿es aceptable el coste del modelo?). En este aspecto, el texto encaja dentro de los parámetros de seguridad que proponemos en este artículo.

En cualquier caso, la estrategia diseñada por la UE, debe de encontrar las adecuadas soluciones políticas y financieras para promover, incentivar e implementar la producción y las infraestructuras que garanticen el modelo energético a largo a plazo y el avance (salto) tecnológico que aplicado a la producción, almacenamiento y distribución de la energía, es imprescindible para contribuir al modelo propuesto de transición energética sostenible. Así como evaluar propiamente cuestiones geopolíticas que afectan al modelo energético, como por ejemplo, la excesiva dependencia de un suministrador, la inestabilidad política de algunos países proveedores, las consecuencias económicas y en materia de seguridad energética que se derivan del proceso de descarbonización o el ya mencionado impacto energético del Brexit. Es, sin embargo, un documento cuyas cuestiones principales en materia de seguridad y defensa (incluyendo aquí el mix energético) quedan bajo la perspectiva gubernamental. Es este un aspecto que debe ser superado. En cualquier caso, si se desea que este documento se traslade al entorno operativo que realmente existe, ha de estar firmemente anclado de forma institucional³⁴. Esto es, ha de superarse la perspectiva gubernamental e implementarse una perspectiva europea. Sólo así la UE podrá proyectarse como actor global relevante, hecho que a su vez se traduce en capacidad aumentada de influencia geopolítica global.

Bibliografía Seleccionada

Acosta, Araceli: "Fracking, vía libre a los países de la Unión Europea", ABC (24 de enero del 2014), en <http://www.abc.es/sociedad/20140123/abci-fracking-autorizacion-201401222237.html>

Ang, B.W., Choong, W.L. y Ng, T.S.: "Energy security: Definitions, dimensions and indexes", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 42 (February 2015), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032114008892>

APERC: "A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints", Asia Pacific Energy Research Centre, 2007, en http://aperc.ieej.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf

"Back to fundamentals?", Energy Union Watch (diciembre 2015/febrero 2016), Istituto Affari Internazionali, en http://www.iai.it/sites/default/files/euw_03.pdf

Biscop, Sven: "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", Security Policy Brief, n° 75 (June 2016), en <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>

Cherp, Aleh y Jewel, Jessica: "The concept of energy security: Beyond the four As", *Energy Policy*, vol. 75, (December 2014), pp. 415–421 en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421514004960>

Durao Barroso, José, "Paving the way for a European Security Strategy", discurso pronunciado el 21 de Mayo de 2014 (Bruselas), en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-400_en.htm?locale=en

³⁴ Biscop, Sven: "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", Security Policy Brief, n° 75 (June 2016), en <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>



“Energy efficiency: the first fuel for the EU economy”, 2015) en <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report%20EEFIG%20v%209.1%2024022015%20clean%20FINAL%20sent.pdf>

European Commission, “Energy efficiency. Saving energy, saving money”, en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>

European Commission, Energy Efficiency Directive, (2012), en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive>

European Commission (2014), “Energy efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy”, European Commission Communication (23-VII- 2014), en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_efficiency_communication.pdf

European External Action Service (2016), “Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Escribano, Gonzalo: “Brexit: menos energía para Europa”, Real Instituto Elcano, 2016, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-escribano-brexit-menos-energia-europa

“Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”, Comisión Europea, COM(2015)80, (25-II-2015), en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2015\)0080_/com_com\(2015\)0080_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0080_/com_com(2015)0080_es.pdf)

European Commission, Horizon 2020. The EU framework for research and innovation, en <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-clean-and-efficient-energy>

European Global Strategy Project, 2013, en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/EGS_Report.pdf

FAO: “Environmental impacts of biofuels” en, *The estate of food and agriculture. Biofuels: prospects, risks and opportunities*, 2008, en <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e05.pdf>

“Growing US energy self-sufficiency and the global consequences”, The German Marshall’s Fund-Brussels Forum, 2014, en <http://brussels.gmfus.org/growing-u-s-energy-self-sufficiency-and-the-global-consequences/>.

Hidalgo García, María del Mar (2015): “Unión de la Energía en Europa: una acción a largo plazo”, Documento Análisis 30/2015 (20 de mayo de 2015) en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA30-2015_UnionEnergetica_MMHG.pdf

IEA: “Capturing the multiple benefits of energy efficiency”, 2014, p. 18, en <http://www.iea.org/Textbase/npsum/MultipleBenefits2014SUM.pdf>

IEA: “Energy efficiency: a key tool for boosting economic and social development”, 2014, en <https://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2014/september/energy-efficiency-a-key-tool-for-boosting-economic-and-social-development.html>

IEA: “Energy security”, 2015, en <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución , Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Jewell, Jessica, Cherp, Aleh y Keywan, Rihahi (2014), “Energy security under decarbonization scenarios: An assessment framework and evaluation under different technology and policy choices”, *Energy Policy*, vol.65 (February 2014), en https://www.researchgate.net/publication/279131149_Energy_security_under_decarbonization_scenarios_An_assessment_framework_and_evaluation_under_different_technology_and_policy_choices



Johansson, Bengt: “Security aspects of future renewable energy systems-A short overview”, *Energy*, vol. 61 (November, 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544213007743>

Maltby, Tomas: “European Unionsuch as Energy Policy Integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing nationalism”, *Energy Policy*, vol. 55 (April 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512010798>

Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World, en https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

Segoviano, Soledad :“Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental”, *Revista UNISCI*, nº39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-2SEGOVIANO..pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003.en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Una Política energética para Europea”: Comunicación de la Comisión Europea, 2007, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A127067>
Towards an European Global Strategy. Securing European influence in a changing world,

“Unión de la Energía: una energía segura, sostenible, competitiva y asequible para todos los europeos”, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_es.htm en,