

UNA POLÍTICA EXTERIOR AL SERVICIO DE LOS INTERESES ENERGÉTICOS DE EUROPA

Documento de la Comisión y del SG/AR para el Consejo Europeo

HACER FRENTE A LOS RIESGOS ENERGÉTICOS DEL EXTERIOR

La UE y el mundo necesitan flujos de energía fiables, asequibles y viables. Éste es un elemento clave para el desarrollo económico y la realización de los objetivos de Lisboa. Existe un vínculo evidente entre la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad.

Una mayor dependencia de las importaciones procedentes de regiones y proveedores inestables implica un grave riesgo. Algunos grandes productores y consumidores utilizan la energía como palanca política. También constituye un riesgo para el mercado energético interior de la Unión el que los agentes externos no obedezcan a las mismas reglas del mercado ni estén sometidos a las mismas presiones en el plano de la competitividad.

Un abastecimiento energético seguro exige una combinación de políticas interiores y exteriores. Se necesita más acción a escala de la Unión Europea; por esta razón, el Consejo Europeo, sobre la base del Libro verde¹ de la Comisión, ha solicitado que se adopte en la cumbre de la primavera de 2007 una política energética para Europa y un plan de acción con prioridades, como continuación del análisis estratégico que la Comisión deberá presentar a finales de 2006. Mientras tanto, ha invitado también a la Comisión Europea y al Secretario General/Alto Representante a que contribuyan ideas a la estrategia de relaciones exteriores de la Unión en materia energética.

No se trata aquí de poner en entredicho el derecho legítimo de los distintos Estados miembros a seguir sus propias relaciones exteriores para garantizar su seguridad energética y a elegir la composición energética de su propio mercado. No obstante, el desarrollo de una política exterior coherente y específica de la Unión en materia energética, que aproveche todo el abanico de sus políticas interiores y exteriores, reforzaría la seguridad colectiva exterior de la Unión en materia energética. Esa política también ayudaría a la Unión a contrarrestar con más eficacia posibles estrategias de importantes proveedores exteriores de energía destinadas a influir negativamente en las variables fundamentales del mercado.

El presente documento examina cómo las relaciones exteriores de la Unión, incluida la PESC, pueden utilizarse con más eficacia para alcanzar nuestro objetivo común de garantizar unos flujos de energía fiables, asequibles y sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente.

¹ Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, marzo de 2006, cf. doc. 7070/06 + ADD 1 [COM (2006) 105 final].

Se trata de un análisis inevitablemente preliminar y destinado a iniciar el debate. Pero el presente documento enumera también medidas concretas que podrían aplicarse a partir de ahora. Las relaciones exteriores en materia energética no pueden dissociarse de la cuestión más amplia relativa al tipo de política energética que quieren la Unión y sus Estados miembros. La respuesta a esta pregunta formará parte del plan de acción que se presentará la próxima primavera. Una política interior más desarrollada es una condición previa para defender los intereses exteriores de la Unión en materia energética, y para juzgar mejor de qué forma puede la Unión utilizar sus relaciones exteriores para promover estos intereses.

PRINCIPIOS DIRECTORES

Para reforzar la seguridad exterior de los suministros energéticos de la Unión, es importante adoptar un enfoque coherente dirigido a alcanzar los siguientes objetivos:

1. Promover la transparencia y una mejor gobernanza del sector energético mediante asociaciones energéticas con terceros países, con el objetivo de crear un marco jurídico estable, no discriminatorio, transparente, abierto y mutuamente beneficioso para las inversiones y los intercambios en el ámbito de la energía.
2. Mejorar las capacidades de producción y exportación de los países productores y desarrollar y modernizar las infraestructuras de transporte de la energía en los países productores y los países de tránsito.
3. Mejorar las condiciones de inversión de las empresas europeas en los terceros países y abrir la producción y la exportación de los recursos energéticos a la industria de la Unión.
4. Mejorar las condiciones del comercio de la energía ofreciendo a los terceros países y a los países de tránsito un acceso no discriminatorio a las infraestructuras de conducción de exportación.
5. Reforzar la seguridad material y medioambiental, así como la seguridad de las infraestructuras energéticas.
6. Favorecer la eficacia energética, el uso de las energías renovables incluidos los bio-combustibles, el uso de tecnologías de poca emisión y el uso racional de la energía en todo el mundo.
7. Aplicar los mecanismos pertinentes del protocolo de Kioto.
8. Diversificar las importaciones de energía por producto y por país.
9. Crear, para los países que han optado por la energía nuclear, un régimen internacional de suministro de uranio enriquecido que se ajuste a los compromisos en materia de no proliferación y que tenga en cuenta las disposiciones del Tratado Euratom.
10. Promover la creación de reservas estratégicas y fomentar su tenencia en común con los países socios.

En esta fase, sería útil examinar dos elementos constitutivos de la seguridad energética: el funcionamiento de los mercados y la diversificación.

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS

La mejor manera de garantizar un suministro seguro de energía a precios accesibles reside en el buen funcionamiento de los mercados mundiales. Estos mercados crean una oferta energética mundial elástica y con facilidad de respuesta, facilitan las decisiones de inversión, amortiguan los choques y ofrecen seguridad tanto a los clientes como a los productores. Pero los mercados no funcionan en el vacío; necesitan una infraestructura material y jurídica, así como información y transparencia, y la participación activa de los principales agentes.

La Unión podría lograr estas condiciones ampliando su propio mercado de la energía a sus vecinos para formar una zona normativa común que funcione con normas comunes en materia de comercio, tránsito y medio ambiente. A escala más amplia, la Unión debería preconizar la reciprocidad en la apertura y el cumplimiento de las normas del mercado: no discriminación, competencia, transparencia y control de la aplicación de las normas.

Debemos convencer a los países terceros consumidores de que los mercados mundiales de la energía pueden funcionar en interés de ellos. Si estos países llegasen a la conclusión de que el único medio de garantizar la seguridad consiste en celebrar acuerdos bilaterales, crecería el riesgo de perturbación del sistema energético.

DIVERSIFICACIÓN

La seguridad energética de la Unión Europea puede reforzarse mediante la diversificación de las fuentes energéticas, el origen geográfico y las vías de tránsito de la energía. La Unión debería facilitar el mantenimiento y la modernización de las infraestructuras energéticas existentes en los países vecinos que ocupan una posición clave para la Unión, así como la construcción de nuevas infraestructuras.

Existe una serie de nuevos proyectos de gas ya decididos o que se encuentran en una fase avanzada de planificación (norte de África, Oriente Medio, región del Mar Caspio, Rusia y Noruega). Si se llevan a cabo, crearían nuevos pasillos energéticos y nuevas capacidades de importación que representarían una cuota significativa del consumo actual de gas de la Unión. Además, los terminales de GNL desempeñan un papel particular en la seguridad del aprovisionamiento. La construcción de grandes oleoductos internacionales para transportar el petróleo del Mar Caspio y Asia Central a la Unión también es esencial.

Es necesario movilizar de forma coherente todos los instrumentos, desde el diálogo político a las políticas comunitarias, en particular, en materia de comercio, desarrollo, competencia, investigación y medio ambiente, hasta las subvenciones y los préstamos, incluidos los del BEI, el BERD y otras instituciones financieras internacionales, para acelerar la realización de estos proyectos de infraestructuras.

OBTENCIÓN DE RESULTADOS

Este análisis pone de manifiesto la importancia de una política de relaciones exteriores de la Unión en materia energética. Esta política debe ser coherente (respaldada por todas las políticas de la Unión, por los Estados miembros y por el sector), estratégica (que reconozca plenamente las dimensiones geopolíticas de las cuestiones de seguridad vinculadas a la energía) y centrada (orientada hacia iniciativas en las que la acción de la Unión pueda tener una clara incidencia en la promoción de sus intereses). Debe también ser coherente con los objetivos más amplios de la política exterior de la Unión Europea, como la prevención y resolución de conflictos, la no proliferación y el fomento de los derechos humanos.

Una política exterior de la energía debe estar basada en una definición clara previa de los intereses de la Unión y una evaluación fiable de los riesgos. Esto supone garantizar que la Unión Europea disponga de la capacidad de vigilancia necesaria para ser alertada rápidamente y reforzar su capacidad de reacción. La Unión deberá prever la instauración de una red de corresponsales de seguridad en materia de energía, compuesta por representantes de los Estados miembros, la Comisión y la Secretaría General del Consejo, con el fin de supervisar la seguridad energética y elaborar análisis y planes de acción. El Observatorio Europeo del Suministro Energético podría también aportar una valiosa contribución.

Una política exterior eficaz en materia energética depende de nuestra capacidad para controlar nuestros considerables recursos colectivos y ponerlos al servicio de intereses comunes. Esto supone un compromiso con los países productores, consumidores y de tránsito para obtener resultados. Y supone también reconocer que los retos políticos exigen un diálogo político (incluso entre Jefes de Estado o de Gobierno) sobre una base bilateral, regional y multilateral.

Entre las iniciativas que podrían desarrollarse, figuran las siguientes:

Iniciativas bilaterales

- Habida cuenta de que la Unión Europea y Rusia son y serán interdependientes en cuestiones energéticas, trabajar en la celebración de un acuerdo general con Rusia que cubra todos los productos energéticos. El objetivo debería ser la integración de los mercados energéticos europeos y rusos, de forma no discriminatoria, transparente, recíproca y beneficiosa para ambas partes. Tal acuerdo debería en principio negociarse en el contexto del marco contractual post ACC.
- Proseguir la asociación energética estratégica con Noruega, incluso apoyando su deseo de adherirse al Tratado de la Comunidad de la Energía, y seguir un enfoque similar con Argelia.
- Ayudar a Turquía a utilizar plenamente su capacidad para convertirse en una gran plataforma de tránsito de la energía y, en particular, promover su rápida integración en el Tratado de la Comunidad de la Energía.
- Aplicar el Memorando de Entendimiento entre la UE y Ucrania sobre cooperación en materia energética, incluir un amplio capítulo sobre la energía en el futuro acuerdo bilateral y prever la integración de Ucrania en el Tratado de la Comunidad de la Energía.
- Hacer especial énfasis en la aplicación de las disposiciones relativas a la energía de los planes de acción de la política europea de vecindad (PEV).
- Intensificar la cooperación bilateral en materia energética con los grandes socios productores y de tránsito del norte de África y África continental, del Cáucaso, de la cuenca del Mar Caspio y de Asia Central, Oriente Medio y el Golfo, así como de América Latina.
- Reforzar la cooperación y el diálogo bilateral con los principales países consumidores, en particular con Estados Unidos (donde es necesario un diálogo más político sobre la energía), Japón, China y la India, para intentar encontrar una posición común sobre las cuestiones energéticas mundiales. El objetivo sería mejorar la transparencia y el funcionamiento de los mercados energéticos mundiales y desarrollar recursos energéticos duraderos y una mayor eficiencia energética.

Iniciativas regionales

- Ampliar el mercado interior de la Unión, mediante la extensión del Tratado de la Comunidad de la Energía a países del EEE y de la PEV.
- Desarrollar la convergencia normativa a través de la PEV para mejorar el clima de inversión y establecer unas reglas de juego uniformes en cuanto a la apertura de los mercados, la competencia leal y la protección y seguridad del medio ambiente.

Iniciativas multilaterales

- Integrar plenamente los objetivos energéticos de la Unión en su política comercial multilateral y perseguir, en su caso, estos objetivos por medio de la OMC.
- Concluir las negociaciones del Protocolo sobre Tránsito, de la Carta de la Energía, y velar por la ratificación del Tratado de la Carta de la Energía por todos los signatarios.
- Animar a los Estados miembros participantes en el G8 y a la Comisión a utilizar este foro para promover los intereses energéticos de la Unión, incluso en el marco del G8+5, que reúne a los principales productores y consumidores.
- Estudiar la forma de reforzar la cooperación con la Agencia Internacional de la Energía y ampliar el número de sus miembros.
- Promover un acuerdo internacional sobre la eficiencia energética y estimular el desarrollo de las energías renovables y el establecimiento de tecnologías energéticas eficientes.

Se invita al Consejo Europeo a que examine si las presentes propuestas deberían constituir una aportación al proceso de reflexión más amplio hacia una política de la energía para Europa y un plan de acción global que deberá aprobarse en la primavera de 2007, y en qué medida estas propuestas ya deberían aplicarse sin esperar al resultado de este proceso más amplio.

Anexo: Consumo de gas y petróleo en la Unión en 2004, por su origen

	GAS	PETRÓLEO
Importación de Rusia	24%	27%
Importación de Noruega	13%	16%
Importación de Oriente Medio		19%
Importación de Argelia	10%	
Importación del Norte de África		12%
Producción propia	46%	21%
Otras regiones	7%	5%
