

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA COMO FACTOR RELEVANTE PARA EL
DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE (2014-2021)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Tomás Gutiérrez Roa

DIRECTOR

Francisco-Ricario Jorge Aldecoa Luzárraga

MADRID, 2021

La energía y sus desafíos definirán nuestro futuro.

Daniel Yergin.

Al director de esta tesis, Patxi Aldecoa, por su confianza, impulso y valiosos consejos. A mi compañero y amigo Rodolfo Ramos, por su apoyo desde el inicio de esta etapa. Y a mis cuatro gregarios, por subirme en todos los puertos.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS	7
ABREVIATURAS	13
RESUMEN	17
ABSTRACT	19
1. INTRODUCCIÓN	21
1.1. Elección del tema y justificación de la investigación.....	21
1.2. Estado previo de la cuestión y marco teórico.....	24
1.3. Relevancia teórica y aplicada de la investigación	32
1.4. Delimitación temática y temporal	34
1.5. Preguntas de investigación e hipótesis	35
1.6. Objetivos de la investigación	36
1.7. Aspectos metodológicos y fuentes de la investigación	38
1.8. Estructura de la investigación.....	41
2. CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD ENERGÉTICA Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA	43
2.1. Introducción.....	43
2.2. Conceptualización de seguridad energética	44
2.2.1. <i>Aproximación histórica al concepto</i>	44
2.2.1.1. Primera etapa: seguridad en el suministro y en el precio	45
2.2.1.2. Segunda etapa: ampliación del concepto de seguridad energética	48
2.2.2. <i>El concepto de seguridad energética</i>	51
2.2.2.1. Seguridad de suministro	53
2.2.2.2. Seguridad en el precio	55
2.2.2.3. Seguridad en el sistema energético	57
2.2.2.4. La seguridad energética europea	60
2.2.3. <i>La seguridad energética actual: Un concepto global en un mercado integrado</i>	61
2.3. Conceptualización de autonomía estratégica	65
2.3.1. <i>Aproximación histórica al concepto</i>	65
2.3.2. <i>El concepto de autonomía estratégica</i>	70
2.3.2.1. Enfoque realista de la autonomía estratégica	71
2.3.2.2. Enfoque multidimensional de la autonomía estratégica	74
2.3.2.3. La soberanía estratégica	78
2.3.3. <i>Un concepto compartido: La autonomía estratégica europea</i>	81

3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA (2014).....	85
3.1. Introducción.....	85
3.2. Antecedentes jurídicos: las redes transeuropeas de energía.....	86
3.3. Base jurídica de la política energética europea: El Tratado de Lisboa	91
3.4. La Estrategia Europea de la Seguridad Energética	96
3.4.1. <i>Introducción a la estrategia</i>	96
3.4.2. <i>Líneas de acción de la estrategia</i>	98
3.4.3. <i>La dimensión exterior de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética</i>	107
4. LA ENERGÍA DURANTE LA COMISIÓN JUNCKER (2014-2019): LA UNIÓN DE LA ENERGÍA.....	115
4.1. Introducción.....	115
4.2. Las prioridades de la Comisión Juncker.....	116
4.3. La Unión de la Energía.....	120
4.3.1. <i>Análisis de la estrategia marco</i>	120
4.3.2. <i>Recibimiento de la Unión de la Energía</i>	131
4.4. La dimensión exterior de la política energética y climática europea: El Acuerdo de París ..	134
4.4.1. <i>La posición común europea ante las negociaciones de París</i>	134
4.4.2. <i>El Acuerdo de París</i>	138
4.4.3. <i>La política energética comunitaria tras el Acuerdo de París</i>	142
4.5. Estado actual de la Unión de la Energía.....	145
4.5.1. <i>Informe 2020 sobre la Unión de la Energía</i>	147
4.5.2. <i>La Estrategia Europea de la Seguridad Energética y la Unión de la Energía: realidades inconclusas</i>	150
5. EL DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA: LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA (2016)	153
5.1. Introducción.....	153
5.2. El proyecto de Defensa europeo: antecedentes históricos y jurídicos.....	155
5.2.1. <i>El fracaso de la Defensa europea durante de la Guerra Fría</i>	155
5.2.2. <i>La Defensa europea tras el fin Guerra Fría: el Tratado de Maastricht</i>	157
5.2.3. <i>El inicio de la cooperación militar europea: las misiones Petersberg</i>	160
5.2.4. <i>La Política Europea de Seguridad y de Defensa: de Ámsterdam a Saint-Malo</i>	162
5.3. El inicio de la visión estratégica común: la Declaración de Laeken y la Estrategia Europea de Seguridad.....	166
5.3.1. <i>La Declaración de Laeken</i>	166
5.3.2. <i>La Estrategia Europea de Seguridad</i>	168

5.4. Base jurídica de la Política Común de Seguridad y Defensa: el Tratado de Lisboa	172
5.5. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad: la búsqueda de la autonomía estratégica europea	176
5.5.1. <i>Antecedentes: un contexto interior y exterior en descomposición</i>	176
5.5.2. <i>Herramientas para alcanzar la autonomía estratégica</i>	179
5.6. La puesta en marcha de la autonomía estratégica militar: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO).....	183
6. EL NUEVO CICLO POLÍTICO (2019-2021): LOS AVANCES FEDERALISTAS COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA.....	189
6.1. Introducción.....	189
6.2. El nuevo ciclo político: la Comisión Von der Leyen	190
6.3. La pandemia del covid-19: de crisis a oportunidad federalista	193
6.3.1. <i>La respuesta comunitaria a la pandemia del covid-19</i>	193
6.3.2. <i>El plan de recuperación NextGenerationEU</i>	196
6.3.3. <i>La pandemia del covid-19 como federador del proyecto común</i>	198
6.4. La Unión de la Seguridad	201
6.5. La ampliación de la autonomía estratégica como principal pilar del proyecto europeo	204
7. LA ENERGÍA DURANTE LA COMISIÓN VON DER LEYEN (2019-2021): EL PACTO VERDE EUROPEO Y SU IMPORTANCIA COMO POTENCIADOR DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA.....	211
7.1. Introducción.....	211
7.2. El nacimiento de la «Comisión Geopolítica».....	212
7.3. El Pacto Verde Europeo	216
7.3.1. <i>El liderazgo político del Pacto Verde Europeo</i>	216
7.3.2. <i>La dimensión interior del Pacto Verde Europeo</i>	223
7.3.3. <i>La dimensión exterior del Pacto Verde Europeo</i>	228
7.3.4. <i>La financiación del Pacto Verde Europeo</i>	230
7.4. El Pacto Verde Europeo como potenciador de la acción global de la UE	234
8. IMPLICACIONES DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE.....	237
8.1. Introducción.....	237
8.2. Relación entre seguridad energética y autonomía estratégica.....	238
8.2.1. <i>Relación entre la autonomía estratégica y el suministro energético</i>	239
8.2.2. <i>La autonomía estratégica y las nuevas dependencias estratégicas</i>	241

8.3. Confluencia entre seguridad energética y autonomía estratégica: la acción exterior en materia de clima y energía.....	243
8.3.1. <i>La diplomacia energética</i>	243
8.3.2. <i>La diplomacia climática</i>	246
8.3.3. <i>La diplomacia por el Pacto Verde Europeo</i>	250
8.4. La consolidación de la autonomía estratégica de la UE: la importancia central de la seguridad energética.....	255
9. EFECTOS DEL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA Y LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA	263
9.1. Introducción: las prioridades de la política exterior europea	263
9.1.1. <i>La necesidad de establecer la mayoría cualificada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común</i>	266
9.2. La gobernanza global de la energía.....	268
9.3. La vecindad cercana: un escenario fundamental para potenciar la seguridad energética y la autonomía estratégica europea	272
9.3.1. <i>Federación de Rusia: entre la interdependencia simétrica y la paciencia estratégica</i> .	273
9.3.2. <i>Turquía: de socio estratégico a nuevo competidor energético</i>	277
9.3.3. <i>Norte de África y el Sahel: cuidar e integrar a los vecinos del sur para aumentar la seguridad europea</i>	280
9.4. EE. UU.: cooperar sin perder autonomía en la nueva era Biden.....	282
9.5. República Popular China: un socio incómodo pero necesario en la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento del multilateralismo.....	286
9.6. Reino Unido: aprovechar la <i>Global Britain</i> para impulsar la lucha climática global	291
9.7. América Latina y el Caribe: actuar con autonomía para ganar influencia en la región	294
9.8. África: el continente decisivo para un futuro sostenible y multilateral.....	296
10. CONCLUSIONES: DESARROLLAR LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA REQUIERE ELEVAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA	299
BIBLIOGRAFÍA POR MATERIAS.....	307
1. Seguridad energética y cuestiones de energía	307
2. Política energética europea.....	313
3. Cifras y estadísticas energéticas	321
4. Relaciones Internacionales y política global	323
5. Autonomía estratégica y cuestiones de seguridad.....	327
6. Política exterior y de seguridad europea	331
7. Covid-19 y política europea de recuperación.....	341
8. Política comunitaria.....	343

9. Legislación comunitaria y Tratados constitutivos.....	351
10. Metodología de la investigación.....	357
ANEXOS.....	359
ANEXO I. DOCUMENTOS DE INTERÉS.....	359
1. <i>Estrategia Europea de la Seguridad Energética de 2014 (aspectos relevantes)</i>	359
2. <i>Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva de 2015 (aspectos relevantes)</i>	375
3. <i>Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre la diplomacia energética de 20 de julio de 2015 (dimensión exterior de la Unión de la Energía)</i>	391
4. <i>Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016 (aspectos relevantes y elementos energéticos)</i>	395
5. <i>El Pacto Verde Europeo de 2019 (aspectos relevantes y dimensión exterior)</i>	407
6. <i>Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática de 18 de febrero de 2019 (primer refuerzo de la diplomacia energética y climática de la UE)</i>	421
7. <i>Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática de 20 de enero de 2020 (segundo refuerzo de la diplomacia energética y climática de la UE y reconocimiento de las amenazas a la seguridad europea derivadas del cambio climático)</i>	427
8. <i>Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de 1 y 2 de octubre de 2020 (ampliación de la autonomía estratégica europea)</i>	431
9. <i>Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo – de 25 de enero de 2021 (ampliación del concepto de seguridad energética para incluir las nuevas dependencias estratégicas)</i>	435
ANEXO II. ESTADÍSTICAS ENERGÉTICAS.....	443
1. Cronología del mercado del petróleo	443
2. Gráficos energéticos	444

ABREVIATURAS

ACER: Agencia para la Cooperación de los Reguladores de Energía (por sus siglas en inglés)

AED: Agencia Europea de Defensa

AIE: Agencia Internacional de la Energía

AIIB: Banco Asiático de Inversión en Infraestructura de China (por sus siglas en inglés)

AR: Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (por sus siglas en inglés)

bcm: mil millones de metros cúbicos (por sus siglas en inglés)

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BERD: Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

BEMIP: Plan de Interconexión de los Mercados Energéticos del Báltico (por sus siglas en inglés)

BRI: Nueva Ruta de la Seda (por sus sigla en inglés)

CE: Comunidad Europea

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CED: Comunidad Europea de Defensa

CEE: Comunidad Económica Europea

CEI: Comunidad de Estados Independientes

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CIG: Conferencia Intergubernamental

CNPC: Corporación Nacional del Petróleo de China (por sus siglas en inglés)

CoFoE: Conferencia sobre el Futuro de Europa (por sus siglas en inglés)

COP: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

EEE: Espacio Económico Europeo

EES: Estrategia Europea de Seguridad

EFTA: Asociación Europea de Libre Comercio (por sus siglas en inglés)

EGS: Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE

eia: Administración de Información Energética de EE. UU. (por sus siglas en inglés)

EE. UU.: Estados Unidos de América

FED: Fondo Europeo de Defensa

FEIE: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas

GNL: Gas Natural Licuado

IEF: Foro Internacional de la Energía (por sus siglas en inglés)

IPEEC: Asociación para la Cooperación en Eficiencia Energética (por sus siglas en inglés)

IRENA: Agencia Internacional de las Energías Renovables (por sus siglas en inglés)

MCE: Mecanismo Conectar Europa

MFP: Marco Financiero Plurianual

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCS: Organización para la Cooperación de Shanghái

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

OSP: Obligaciones de Servicio Público

OTSC: Organización del Tratado de Seguridad Colectiva

PCI: Proyecto de Interés Común (por sus siglas en inglés)

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PESCO: Cooperación Estructurada Permanente (por sus siglas en inglés)

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

PEV: Política Europea de Vecindad

RFA: República Federal de Alemania

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SPIPA: Alianzas Estratégicas de la Unión Europea para la Implementación del Acuerdo de París
(por sus siglas en inglés)

TCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UEE: Unión Económica Euroasiática

UEO: Unión Europea Occidental

UNFCCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviética

RESUMEN

La energía es un elemento central del desarrollo humano. Sin ella, las sociedades modernas no existirían tal y como las conocemos, el crecimiento económico estaría condicionado por los límites de la capacidad física humana y el bienestar social se encontraría en índices previos a los de la Revolución Industrial. En el último siglo, los cambios en los sistemas productivos, los procesos globalizadores y la expansión de la sociedad de consumo han llevado a un incremento constante de las necesidades mundiales de energía, haciendo de su acceso y control un componente clave de la seguridad nacional.

Sin embargo, la preponderancia de los combustibles fósiles en la economía mundial también ha provocado en muchos Estados una situación de dependencia endémica. Gran parte de los países industrializados no disponen de reservas de hidrocarburos, lo que implica que su estabilidad económica y social dependen, en buena medida, de su capacidad para asegurar su suministro constante y a precios asequibles. Esto ha llevado a una politización de los mercados internacionales del petróleo y del gas natural, un sistema parcialmente intervenido, complejo e inestable en el que los Gobiernos utilizan los recursos como herramientas de poder para defender sus intereses en la escena global.

En este escenario volátil, la UE se encuentra en una situación de clara desventaja. Dado que su progreso y prosperidad están ligados al suministro exterior, los Estados miembros tienen que hacer enormes esfuerzos para mantener un alto nivel de seguridad energética, lo que no siempre es posible debido tanto a las debilidades internas del sistema de energía comunitario como a la vulnerabilidad de su posición exterior. Desde hace algo más de una década, esta realidad se ha vuelto mucho más preocupante con motivo del incremento de la tensión geopolítica mundial, el cambio climático, el alejamiento con los principales socios energéticos, la inestabilidad en el vecindario cercano y la contestación del orden internacional basado en normas promovido por las instituciones europeas, entre otros factores. Para afrontar estos nuevos desafíos, la UE debe actuar como un verdadero poder global, ejecutando estrategias que le permitan defender sus propios intereses mundiales de manera asertiva en un escenario de creciente rivalidad entre potencias. Sin embargo, es evidente que esta proyección exterior está condicionada por la imperiosa necesidad de abastecimiento energético, lo que en muchos casos impide una actuación firme y autónoma.

De este modo, el objeto de esta investigación es analizar cómo un bajo nivel de seguridad energética limita la acción exterior de la UE y le impide alcanzar sus objetivos mundiales de manera plena, obstaculizando una actuación independiente y decidida debido a la constante exigencia de acceder a fuentes de energía no disponibles en territorio comunitario. Esto es

especialmente relevante debido a que la principal meta de la política exterior europea, establecida en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de 2016, es actuar en la escena internacional con un alto grado de autonomía estratégica, lo que difícilmente se conseguirá si no se avanza hacia el autoabastecimiento de energía. Por otra parte, cabe estudiar cómo el desarrollo de la seguridad energética comunitaria está condicionado no solo por el elevado ratio de dependencia exterior, sino también por las propias debilidades del mercado interior, entre ellas la baja interconexión entre los Estados miembros, la falta de una legislación fuerte o la insuficiente producción propia.

Por otra parte, y en línea con lo anterior, esta investigación también pretende examinar las oportunidades que el ya impostergable cambio hacia un modelo más sostenible puede brindar a la UE para alcanzar sus objetivos tanto en materia de seguridad energética como en el desarrollo de su autonomía estratégica. En el primero de los casos, la necesidad de lograr la neutralidad climática conllevará la progresiva sustitución de los hidrocarburos por fuentes de energía renovable, lo que permitirá avanzar hacia el autoabastecimiento energético y, por lo tanto, la reducción de la dependencia exterior y el incremento de la seguridad energética, sobre todo si se ejecutan con éxito otras estrategias paralelas, como el aumento de la eficiencia energética o el establecimiento de una economía circular. En segundo lugar, el liderazgo de la UE en la transición climática mundial y el desarrollo de una diplomacia en la materia más efectiva ayudará a potenciar la acción exterior, elevando el nivel de influencia y la autonomía estratégica mediante el uso de todas las herramientas de política exterior, como el establecimiento de nuevas asociaciones, la política comercial y la promoción de su sistema normativo y regulatorio a escala internacional. Esto permitirá a la UE consolidar su posición geoestratégica y convertirse en un verdadero poder global.

PALABRAS CLAVE: seguridad energética, energía, dependencia, hidrocarburos, autonomía estratégica, Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, cambio climático, diplomacia, transición energética, liderazgo, política exterior.

ABSTRACT

Energy is a main element of human development. Without energy, modern societies would not exist in the way we know them nowadays, the economic growth would be constrained by the limits of human physical ability and social welfare would find itself in prior Industrial Revolution rates. In the last century, the changes in the productive systems, the globalising processes and the spread of consumption society have led a constant increase of the worldwide necessity of energy. These have produced the access and control of energy have become a key in national security.

However, the preponderance of fossil fuel in the global economy has led many countries to a situation of endemic dependence. A large number of industrialised countries have not got hydrocarbon reserves. This situation means that the national economic and social stability largely depends on its capacity to secure the constant supply and do it with affordable prices of energy. This has led to a politicization of the international markets of petroleum and natural gas, a system which is partially intervened, complex and changeable in which countries use the resources as a power tool to be able to defend their own interests on the global scene.

In this volatile context, the EU finds itself in a situation of significant disadvantage. Considering that the EU's progress and prosperity are bound to external supply, the UE Member States have to make a huge effort to keep a high level of energetic security, which is not always possible due to inner weaknesses in the European Union energy system as well as the susceptibility of its external position. This fact has become more worrying for over a decade because of, among other facts, the increase of the global geopolitical tension, the climate change, the distancing with the main energetic fellows, the instability in neighbouring countries, the appearance of new non-state threats and the answer of the rules-based international order promoted by the European institutions. To face these new challenges the EU must act as a real global power, carrying out strategies which allow itself to defend its worldwide self-interest in an assertive way in a scene in which rivalry between powers is growing. Nevertheless, it is evident that this outer act is conditioned by the urgent necessity of energetic supply, which, in many facts, prevents a firm and independent action.

In this way, the main purpose of this research is to analyse how a low level of energetic security restricts the EU outer action and how it prevents the EU from fully achieving its global objectives. This produces a difficulty in an independent and determined act due to the constant need to access to sources of energy which are not available in the European Union territory. All this is specifically outstanding owing to the main target of the European foreign policy, which was set up in the Global Strategy for Foreign and Security Policy of 2016, is to act in the international

scene with a high level of autonomous strategy. This will be hard-pressed to achieve if the self-sufficiency of energy is not improved. On the other hand, it is important to study how the development of the European energetic security is conditioned not only by the high outer dependence but also by the own weaknesses of the inner market. Among them we can find the low interconnection between the UE Member States, the lack of a strong legislation or the inadequate own production.

Moreover, and according with the aforementioned ideas, this research also aims to examine the opportunities that the already urgent change towards a more sustainable model may offer to the EU to achieve its objectives both in terms of energetic security and in the development of its strategic autonomy. On the matter of energetic security, the need of achieving the climatic neutrality will imply the progressive substitution of hydrocarbons by sources of renewable energy, which will imply the progress towards energetic self-sufficiency and therefore, the reduction of outer dependence and the increase of European energetic security. All these will specially occur if other similar strategies are carried out successfully, such as the increase of energetic efficiency or the establishment of a circular economy. In terms of the development of its strategic autonomy, the leadership of the UE in the climatic global transition and the development of international relations in the most effective matter will help develop the outer European action. This will raise the level of influence and the strategic autonomy by means of the use of all the tools of foreign policy such as the establishment of new association, commercial policy and the promotion of its regulatory system in an international scale. This will lead the EU to consolidate its geostrategic position and to transform itself in a real global power.

1. INTRODUCCIÓN

SUMARIO: 1.1. Elección del tema y justificación de la investigación / 1.2. Estado previo de la cuestión y marco teórico / 1.3. Relevancia teórica y aplicada de la investigación / 1.7. Delimitación temática y temporal / 1.5. Preguntas de investigación e hipótesis / 1.6. Objetivos de la investigación / 1.7. Aspectos metodológicos y fuentes de la investigación / 1.8. Estructura de la investigación

1.1. Elección del tema y justificación de la investigación

Esta investigación se centra en el estudio de la seguridad energética como elemento esencial para el desarrollo de la autonomía estratégica de la UE. Desde que a mediados del siglo XIX los hidrocarburos comenzaron una creciente evolución hasta sustituir al carbón como producto central de los sistemas energéticos mundiales, los países europeos se han visto obligados a importar gran parte de la energía que consumen debido a la baja presencia en su territorio de reservas de petróleo y gas natural suficientes para abastecer el total de sus necesidades energéticas. Esto ha provocado una situación de dependencia cuyo ratio se sitúa actualmente alrededor del 58% anual¹, lo que convierte la exigencia de importación de energía en una de las grandes vulnerabilidades de los Estados miembros y lo sitúa como un aspecto nuclear de su seguridad, lo que tiene efectos en todos los ámbitos de la política comunitaria. Especialmente relevantes son aquellos que influyen en la acción exterior, en los que se centra esta investigación.

La elección del tema de estudio se ha realizado en base a las cuatro reglas que deben motivar el inicio de una tesis doctoral, desarrolladas por Umberto Eco en su célebre guía *Cómo se hace una tesis*. Estas son, en primer lugar, que el tema corresponda a los intereses académicos del estudiante, seguido de la asequibilidad y manejabilidad de las fuentes bibliográficas y documentales, que la investigación se adecue al nivel intelectual y cultural del doctorando y, por último, que el cuadro metodológico esté al alcance de la experiencia del investigador². En este estudio, la primera de ellas se cumple, ya que en los últimos cinco años he profundizado considerablemente en el estudio de la seguridad energética europea, con investigaciones previas sobre el desarrollo del mercado interior de la energía, las relaciones energéticas entre la UE y la Federación de Rusia, la puesta en marcha del gasoducto Nord Stream 2 y los planes para la interconexión eléctrica de los países bálticos con el resto de los socios europeos, entre otras. Por otra parte, las fuentes requeridas son de fácil acceso, pues la transparencia documental de la UE

¹ EUROSTAT. (2019). *From where do we import energy and how dependent are we?* Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html) Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html> [Última consulta: 28-05-2021]

² Aunque algunos docentes defienden que la obra ya no es relevante debido a su antigüedad –la primera edición se publicó en 1977–, tanto el director como el autor de esta tesis consideramos que el libro sigue siendo una excelente guía de iniciación para estudiantes de doctorado debido a la enorme calidad de sus consejos prácticos, por lo que el manual ha sido una fuente habitual de consulta y asesoramiento durante toda esta tesis doctoral. ECO, U. (2017). *Cómo se hace una tesis*. Madrid, Gedisa Editorial. pp. 23-25.

es de sobra conocida y su lenguaje es fácilmente comprensible. Por último, el cuadro metodológico a utilizar es el habitual en este tipo de trabajos de Ciencias Políticas, con el que estoy familiarizado.

También existen motivaciones personales detrás de esta investigación. Desde los estudios de grado, he estado siempre interesado en el proceso de integración europea, el cual admiro profundamente por su éxito histórico y su relevancia política. Y dentro de este marco, los aspectos energéticos han sido los que más me han estimulado, principalmente por su importancia como factor central del desarrollo económico, político y social. Esto se debe a la fascinación que me produce el hecho de que en las sociedades modernas la energía es algo habitual, abundante y de fácil disposición, un elemento innegociable para el común de la sociedad, y, sin embargo, su acceso está condicionado a complejos e interconectados procesos de producción, adquisición, gestión y transmisión de los que los usuarios no siempre son conscientes. De este modo, acciones sencillas como cargar un teléfono móvil, repostar gasolina, conectarse a internet, cocinar o, simplemente, encender la luz al llegar a casa pueden estar limitadas por cambios geopolíticos sucedidos a kilómetros de distancia, una realidad de la que muy pocos ciudadanos son conscientes y que es mucho más interesante si se tiene en cuenta que los actuales niveles de dependencia energética no tiene más de un siglo. A modo de ejemplo, esta tesis doctoral se ha escrito gracias a la fortaleza del sistema de energía europeo y al acceso ininterrumpido al sistema eléctrico.

En los últimos años, esta fascinación por las cuestiones energéticas a escala comunitaria me ha llevado a profundizar en el estudio de los elementos geopolíticos que influyen en los sistemas energéticos. En un primer momento, lo hice mediante del estudio de las relaciones bilaterales entre la UE y Rusia en el marco del Máster en Política Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, que incluso me permitió cursar varios meses en la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos de Moscú, una experiencia a través de la cual pude conocer con mayor rigor la importancia de la interdependencia energética entre los Estados miembros y Rusia. Tras dicha estancia, y gracias al impulso y apoyo del catedrático Francisco Aldecoa –director de esta investigación–, inicié la tesis doctoral para ahondar en esta temática, ampliando el objeto de estudio a la influencia de la seguridad energética en la acción exterior de la UE. Además, este interés por las cuestiones energéticas ha sido alimentado por los trabajos e investigaciones de mi hermano, Manuel Gutiérrez Roa, físico especializado en energías renovables e investigador en el CSIC y en la Universidad de Zaragoza, el cual se cuenta entre mis mayores referentes tanto en la parte personal como en la académica.

Por su parte, esta investigación se justifica debido a la importancia que tiene la seguridad energética en el desarrollo de una política exterior autónoma. Esto es especialmente relevante para la UE, un actor que tiene vocación de potencia mundial y que aspira a ser una parte activa y

trascendente del sistema multilateral internacional. Para lograr esta meta, la vigente Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Común (EGS), publicada en 2016 por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad (AR), Federica Mogherini, establece las metas, los instrumentos y los principios rectores de la política global de la UE y de su relación con el mundo. Su principal objetivo es alcanzar un alto nivel de autonomía estratégica, con la que se pretende perseguir los intereses europeos en el escenario internacional de manera independiente. Sin embargo, cabe preguntarse si el éxito de este proyecto no está condicionado a la consecución de un mínimo grado de seguridad energética, ya que la continua exigencia de importación de energía hace a los Estados miembros vulnerables frente a la volatilidad de los sistemas energéticos globales y al uso de la energía como herramienta de poder por parte de terceros países, tal y como han reconocido en varias ocasiones las instituciones comunitarias³.

La seguridad energética europea ha estado siempre ligada al desarrollo de la política de energía, ya que los planes para la integración de los sistemas de los Estados miembros en un mercado único siempre han tenido como uno de sus principales objetivos el aumento de la solidaridad, la interconectividad y la seguridad de las redes energéticas de la UE. Por otra parte, la cada vez más imperiosa necesidad de ejecutar una transición hacia un modelo que mitigue los efectos del cambio climático y permita avanzar hacia una sistema económico y social más sostenible ha llevado a modificar y reformar en profundidad la política de energía, apostando por las fuentes renovables, la eficiencia y la descarbonización. Estos cambios están teniendo enormes efectos a nivel interno y externo, ya que está permitiendo tanto avanzar hacia la autonomía energética como dotar a la política exterior de una mayor capacidad de influencia global al convertir a la UE en el líder de la transformación energética mundial, lo que tiene una influencia considerablemente tanto a la seguridad energética como en la autonomía estratégica.

De este modo, esta investigación pretende estudiar la relación entre la seguridad energética y la capacidad europea para desarrollar una política exterior autónoma, analizando cómo la dependencia de la importación de energía limita a la UE para perseguir sus intereses y alcanzar sus objetivos mundiales en un marco de creciente rivalidad geopolítica. Además, se analizará cómo los proyectos para aumentar la seguridad energética y reducir sus vulnerabilidades, así como el desarrollo de nuevas herramientas de política exterior más eficaces y potentes, están permitiendo

³ Por ejemplo, se reconoce en la estrategia marco de la Unión de la Energía de 2015, en la que se asegura que «la política energética se utiliza a menudo como una herramienta de política exterior, en particular en los principales países productores y de tránsito de energía». COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Bruselas, documento COM(2015) 80 final. p 7. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF

mejorar la posición global europea y aumentar su capacidad de influencia internacional, poniendo especial atención en los cambios ejecutados en el marco de la transición energética mundial. Por último, y en la medida en que se demuestre que la consolidación de la seguridad energética y la autonomía estratégica tendrá efectos de calado en el papel global de la UE, se analizará cómo afectarán estos cambios en la relación con cada uno de los socios estratégicos más importantes.

1.2. Estado previo de la cuestión y marco teórico

El perfil energético de la UE es el de un gran consumidor dependiente de la importación de hidrocarburos, con una gran preponderancia de los sectores eléctrico, petrolero y gasista en el consumo final de energía y una estructura compleja y fragmentada debido a la todavía existencia de 27 marcos nacionales de referencia. Estos rasgos definatorios implican enfrentarse a grandes desafíos en la materia, tanto en su dimensión interior como exterior. En la primera, destacan la existencia de islas energéticas poco conectadas con el resto de los socios –como Malta, Chipre o incluso España y Portugal–, un mercado interior incompleto, una baja eficiencia, grandes diferencias entre los regímenes de consumo de los Estados miembros y unos precios elevados y volátiles, entre otros. Respecto a la segunda, la UE se ve afectada por los riesgos de seguridad en los países productores y de tránsito, un mercado internacional de la energía poco legislado y a un difícil escenario de interdependencia con los socios exportadores que disponen de la capacidad de utilizar la energía como herramienta de poder.

A este respecto, una de las grandes vulnerabilidades del sistema energético europeo es su alta dependencia de la importación de energía, que actualmente ronda el 58% de las necesidades totales⁴. Este ratio, que en los años noventa se situaba en torno al 50% y que en 2019 superó por primera vez el 60%, ha aumentado considerablemente en las dos últimas décadas, principalmente por la inexistencia de alternativas a los hidrocarburos y por el incremento de la demanda. El desglose por materias primas muestra una especial debilidad respecto al petróleo y el gas natural, las dos fuentes principales –el crudo y sus derivados suponen el 37% de la energía que se consume en la UE, mientras que el gas natural alcanza el 22%–, cuyas cifras de dependencia superan el 96% y el 89% respectivamente⁵. Sin embargo, esta realidad varía mucho entre los Estados miembros, ya que mientras las importaciones sobre el consumo final de algunos países, como Italia, Bélgica o España, sobrepasan el 70%, las de otros socios, como Suecia, Rumanía o Bulgaria, no llegan al

⁴ El ratio de dependencia energética de la UE varía según el año, por lo que el porcentaje es una aproximación a la media anual habitual. Todas las cifras de dependencia energética son publicadas anualmente por la Oficina Europea de Estadística. EUROSTAT. (2019). *Dependencia de las importaciones de energía*. Infografías energéticas. Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_dashboard/endash.html?geo=EU27_2020&year=2019&language=EN&detail=1&nrg_bal=&unit=MTOE&chart=chart_6&modal=0) Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_dashboard/endash.html?geo=EU27_2020&year=2019&language=EN&detail=1&nrg_bal=&unit=MTOE&chart=chart_6&modal=0 [Última consulta: 28-05-2021]

⁵ Todos los datos provienen de Eurostat. *Ibidem*.

40%⁶. Aunque, como se verá en los próximos capítulos, las autoridades comunitarias han intentado mitigar este problema a través de diferentes medidas, principalmente una fuerte legislación y la mejora de la interconexión energética interna, la alta dependencia exterior sigue limitando la seguridad del mercado común de la energía.

Esto se debe, en cierta medida, a las características propias de los mercados energéticos internacionales, principalmente los del petróleo⁷. Aunque en esta investigación no se pretende realizar un estudio profundo de sus particularidades, cabe tener en cuenta la dificultad de su funcionamiento, cuya comprensión total es todavía muy baja pese a los numerosos estudios publicados al respecto. A rasgos generales, y a diferencia de otros *commodities*, se trata de un sistema muy complejo dominado por la competencia imperfecta y que no siempre responde a las leyes básicas de la economía. Esto es consecuencia tanto de la concentración y el poder de los productores –en su mayoría Estados–, los cuales tienden a ajustar los volúmenes de producción y los precios por intereses políticos y administrativos, como del alto nivel de especulación que existe en los mercados abiertos⁸. Noreng lo define como «un oligopolio dominado por pocos vendedores e intrínsecamente inestable, provocando que la oferta sea más volátil que la demanda»⁹. Por su parte, el gas natural suele comercializarse a escala regional, mediante gasoductos y en base a reglas más estancas, por lo que su constancia es mayor gracias a los contratos a largo plazo, si bien la creciente importancia del GNL está añadiendo un mayor grado de inestabilidad a sus mercados¹⁰.

Estas singularidades hacen que el mercado del crudo sea muy sensible a los cambios geopolíticos, y dado que este suele condicionar el precio del resto de combustibles y materias

⁶ Respecto a estas cifras existen algunas particularidades. Los Estados miembros con mayor ratio de dependencia energética son Malta, Luxemburgo y Chipre –los tres superan el 90%–, consideradas islas energéticas por su dificultad para conectarse con otros países y cuyos sistemas energéticos son mucho más vulnerables debido a su situación geográfica. Por otra parte, el socio con menor cifra de importaciones de energía es Estonia –no supera el 5%–, ya que posee grandes cantidades de esquisto bituminoso, una materia prima similar al petróleo que se utiliza para generar el 90% del total del consumo de electricidad del país. Este combustible fósil permite a la república báltica estar cerca del autoabastecimiento energético, aunque los compromisos medioambientales están llevando a su progresiva sustitución por fuentes de energía renovables. *Ibidem*.

⁷ Aunque habitualmente se utiliza la expresión «mercado internacional del petróleo», en realidad este no es único, ya que en la actualidad existen varios mercados globales donde se comercializa el crudo, principalmente los abiertos o de futuros. SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. (2013). *Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*. Madrid, Editorial Reus. pp. 134-146.

⁸ A este respecto, cabe mencionar que los mercados energéticos se han mantenido fuera del ámbito de acción de la OMC y ajenos a la creación de una posible Organización Mundial de la Energía, por lo que no existe ninguna organización internacional reguladora que otorgue estabilidad al sector. De este modo, el Foro Internacional de la Energía (IEF), la única institución que reúne a países productores y consumidores, tiene un carácter consultivo y voluntario, mientras que la AIE se centra en cuestiones de seguridad energética y solo está integrado por países de la OCDE, por lo que la influencia de ambas organizaciones tienen una influencia muy limitada. HERRANZ SURRALLÉS, A. (2014). “La Unión Europea en la fragmentaria gobernanza global de la energía”. En Barbé, E. (dir.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos. pp. 355-358.

⁹ NORENG, O. (2003). *El poder del petróleo: la política y el mercado del crudo*. Buenos Aires, El Ateneo. pp. 11-68.

¹⁰ SÁNCHEZ ORTEGA. *Op. Cit.* pp. 149-155.

primas, los países importadores suelen intervenir a escala nacional para asegurar el abastecimiento, ya que la energía es demasiado importante como para dejarla a merced de un sistema tan movedido y opaco. Pero la intervención estatal también tiene un impacto directo e indirecto en el consumo y el costo final, principalmente debido a las normas regulatorias, las tasas e impuestos aplicados y las facilidades dadas a la inversión sectorial. En la UE, los mercados eléctricos están liberalizados y operan mediante un sistema marginalista que otorga el precio de casación de la tecnología más cara a todos los generadores. Este régimen, diseñado para incentivar la generación con fuentes menos contaminantes, tiende a ser muy influenciado por las variaciones del coste del petróleo y gas natural, principalmente en aquellos países en el que la participación en la producción de electricidad de las centrales térmicas y de ciclo combinado es más alta¹¹. Todo esto lleva a un sentimiento de artificialidad del sistema, ya que el precio de la energía final, como la gasolina o la electricidad, no siempre coincide con las tendencias económicas mayoritarias.

Por otra parte, la imperiosa necesidad de un cambio de modelo hacia una sociedad más sostenible ha convencido a los Estados miembros para ejecutar una transformación en el sector que va a conllevar profundos cambios en las próximas décadas, los cuales van a afectar considerablemente a la seguridad energética del conjunto de la UE. Esto se debe a que va a permitir la reducción de la dependencia de los hidrocarburos y avanzar hacia la autonomía energética por medio de la producción a través de fuentes renovables, la eficiencia y la electrificación del consumo, entre otros grandes proyectos. Desde hace algunos años, las instituciones comunitarias están siendo infatigables para potenciar esta transición, cuyo máximo exponente es el Pacto Verde Europeo, puesto en marcha por la actual Comisión y cuyo principal objetivo es la neutralidad climática en 2050. Estos planes internos están permitiendo a la UE liderar la transformación energética mundial, lo que ha propiciado el aumento de la influencia europea a escala internacional y la potenciación de la autonomía estratégica.

En la actualidad, el marco general de la política energética comunitaria se establece en base a las diferentes disposiciones incluidas en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en vigor desde 2009. El artículo más relevante al

¹¹ Además, este incremento del precio en la producción eléctrica mediante petróleo y gas natural suele verse afectado por el aumento de los costes de los derechos de emisión de CO₂, lo que refuerza las tendencias alcistas en la cesta de consumo de los hogares. Eso es lo que ha sucedido en la UE a lo largo del 2021, cuando la insuficiente oferta de energía renovable conllevó una importante presión en los precios de casación de los mercados mayoristas debido tanto al alto valor de los hidrocarburos en los mercados internacionales como al aumento de los costes de derechos de emisión de CO₂ de la tecnología de ciclo combinado. PACCE, M., SÁNCHEZ, I. y SUÁREZ-VARELA, M. (2021). *El papel del coste de los derechos de emisión de CO₂ y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España*. Banco de España. Documentos Ocasionales núm. 2120. pp. 8-18. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasiones/21/Fich/do2120.pdf>

respecto es el 194 del TFUE, que dispone que los objetivos de la política energética son garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, asegurar el abastecimiento energético¹², fomentar la eficiencia, el ahorro y la innovación tecnológica respecto a las renovables y potenciar las interconexiones eléctricas, todo ello en base a un espíritu sincero de solidaridad entre los Estados miembros. Sin embargo, estos principios «no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético»¹³, por lo que la estructura del mix energético es responsabilidad de los Gobiernos nacionales.

Por lo tanto, el principal objetivo energético de la UE es consolidar un mercado interior plenamente integrado, solidario, sostenible y seguro que propicie el flujo de energía continuo y sin barreras a través de todos los Estados miembros mediante una infraestructura adecuada. Para alcanzarlo, la UE ha establecido objetivos a 2030 de obligado cumplimiento, como son la reducción de un 40% de emisiones con respecto a 1990, el aumento de la cuota de producción propia a través de renovables de hasta un 32% del consumo, la mejora de la eficiencia por encima del 32,5% y una interconexión entre los socios europeos de al menos un 15%¹⁴. La ejecución de estos proyectos se ha realizado a través del vigente cuarto paquete energético, aplicado a partir de 2016 tras la aprobación de ocho propuestas legislativas referentes al mercado eléctrico, del gas natural, la eficiencia energética y la energía renovable, entre otros¹⁵.

En este contexto, alcanzar un alto grado de seguridad energética es esencial para la consolidación y buen funcionamiento del mercado interior de la energía, por lo que existen planes sectoriales y estrategias específicas para aumentarla. Sin embargo, el éxito de este objetivo conllevará cambios en el resto de la política comunitaria, principalmente en la acción exterior y la relación con los socios prioritarios. Esto se debe a que la seguridad energética no depende solo de la dimensión interior de la política de energía. Al contrario, para los actores tan dependientes de

¹² La seguridad de abastecimiento también se regula mediante el artículo 122 del TFUE, estableciendo que «sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieran dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía». Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. p. 98. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

¹³ *Ibidem*. p. 134.

¹⁴ La Comisión pretende mejorar estas cifras y aumentar la reducción de emisiones a un 55% en 2030, si bien todavía no se han presentado las propuestas legislativas correspondientes. COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Marco sobre clima y energía para 2030*. Acción por el clima. Estrategias y objetivos climáticos. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es) Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es [Última consulta: 29-05-2021]

¹⁵ CIUCCI, M. y KERAVEC, A. (2021). *La política energética: principios generales*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. [europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/68/la-politica-energetica-principios-generales) Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/68/la-politica-energetica-principios-generales> [Última consulta: 29-05-2021]

las importaciones, esta también requiere de mantener buenas relaciones con los países productores y de tránsito, de la aplicación y el respeto de la legislación internacional, de la estabilidad de las rutas de suministro mundiales y del mantenimiento de unos precios estables. Consolidar esto no es fácil, ya que gran parte de los países que poseen hidrocarburos suelen utilizarlos como herramienta de poder, como es el caso de Rusia¹⁶. De este modo, la seguridad energética de un actor como la UE está condicionada por el devenir de la geopolítica mundial, ya que para aumentarla requiere dotarse de una importante capacidad de influencia tanto a escala regional como global, lo que le permitirá mejorar sus condiciones de acceso a la energía, reducir sus vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de su sistema interno.

Esto es posible para la UE, ya que, al tener vocación de potencia mundial, es capaz de proyectar su poder fuera de sus fronteras y perseguir sus intereses en un contexto de rivalidad geopolítica a través una acción exterior asertiva, ganando una mayor cuota de influencia mediante una respuesta sólida a los desafíos a los que se enfrenta¹⁷. Las posibilidades ofrecidas por el Tratado de Lisboa en materia de política exterior, la creación de una verdadera diplomacia comunitaria ejecutada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el AR y el diseño de una cultura estratégica reflejada en la EGS han dotado a la UE de las herramientas necesarias para comportarse como un verdadero poder global. Esta cultura estratégica, de claro corte constructivista, ha llevado a vincular intereses con valores en una única parte indivisible, la cual es rectora de la acción exterior europea, lo que confirma «la aspiración de la UE como auténtico cambiador de normas en la escena internacional»¹⁸.

Este enfoque teórico, propuesto por Ian Manners y del que parte esta investigación, defiende que la UE es una potencia de carácter normativo, es decir, que basa su acción exterior en la promoción de sistemas de normas ampliamente reconocidos y que aspiran a ser de aplicación universal¹⁹. Esto es lo que Anu Bradford ha llamado «El efecto Bruselas», el cual entiende como

¹⁶ Muchos autores han analizado el uso de la energía como herramienta de poder por parte de los Estados, así como la volatilidad de los mercados internacionales del petróleo y el gas natural como consecuencia de la acción de algunos actores sumamente influyentes, como la OPEP, Rusia o Arabia Saudí. A este respecto, especial mención merecen los trabajos de Yergin, Klare, Noreng, Cherp o Sánchez Ortega.

¹⁷ Aunque la PESC se instauró mediante el Tratado de Lisboa, la vocación de actuar como una potencia mundial fue establecida mediante la Declaración de Laeken de 2001, la cual se analizará en el capítulo 5. CONSEJO EUROPEO. (2001). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo I. Declaración de Laeken sobre el Futuro de Europa*. Laeken, documento SN 300/1/01 REV 1. p. 20. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>

¹⁸ RODRÍGUEZ PRIETO, V. (2019). “La Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea y su fundamentación normativa: la promoción de los valores en la articulación de la acción exterior europea”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch. pp. 619-622.

¹⁹ MANNERS, I. (2008). “The normative ethics of European Union”. *International Affairs*. núm. 84. 45-60. pp. 45-46.

«la capacidad unilateral de la UE para regular el mercado global»²⁰, una influencia poco visible pero de una gran relevancia que permite a los europeos ejercer un enorme poder mediante el control de los procesos de regulación internacional. De este modo, todos los actores, tanto Estados como empresas multinacionales, tienden a aceptar la estricta legislación comunitaria para poder acceder al mercado común y tener relaciones comerciales con la UE, lo que incluso los empuja a aplicar esas leyes en su propio territorio. El caso más ejemplificador de esta tendencia fue la ratificación rusa del Protocolo de Kioto como condición previa al apoyo europeo para su entrada en la OMC. Esta realidad tiene especial preponderancia en la regulación climática mundial, la cual tiene su base en la normativa comunitaria y está permitiendo que la UE lidere la transición energética a escala global²¹.

Esta forma de influir en las relaciones internacionales mediante la proyección normativa ha hecho de la UE un poder transformador²². Mark Leonard, en su relevante ensayo *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, describe con exactitud como la UE ha conseguido elevar su autoridad y prestigio mundial gracias a su capacidad para liderar compromisos estratégicos, utilizando su peculiar estructura, su capacidad normativa, su potencial comercial y la agresión pasiva para alcanzar sus intereses globales, que, como se ha explicado con anterioridad, suelen coincidir con sus valores²³. Esta visión revolucionaria, pese a que su éxito no es tan evidente por su poca espectacularidad y su visión largoplacista, supera la concepción realista de las relaciones internacionales por la cual los Estados tienden a la competición geopolítica utilizando herramientas

²⁰ BRADFORD, A. (2020). *The Brussels Effect: how the European Union rules the world*. Oxford, Oxford University Press. p. 1.

²¹ *Ibidem*. pp. 207-221.

²² Uno de los primeros autores en desarrollar el término de «poder transformador» fue Richard Youngs. Para él, este tipo de acción es muy potente porque permite cambiar a las sociedades de manera profunda y desde el interior, algo que habitualmente el *hard power* no permite porque su carácter amenazante y coercitivo genera rechazo. El claro ejemplo de esto son las intervenciones militares estadounidenses en Irak y Afganistán, que al focalizarse en cuestiones de seguridad no han permitido superar los problemas políticos, sociales y económicos ni crear unas instituciones sólidas y efectivas. Sin embargo, los instrumentos del poder transformador, pese a que tienen sus limitaciones, sí ayudan a realizar cambios de calado en los socios al modificar aspectos esenciales del Estado, como la legislación, mientras que no crean tanto rechazo debido a que pueden verse más como un premio que como un castigo. Por ejemplo, la condicionalidad de los acuerdos comerciales firmados por la UE motiva a los socios a establecer cambios normativos que puedan llevar a mejoras en las asociaciones. YOUNGS, R. (2005). “Engagement: Sharpening European Influence”. En YOUNGS, R. (ed). *Global Europe. Report 02: New Terms of Engagement*. Londres, The Foreign Policy Centre. pp. 2-10.

²³ A este respecto, la profesora Guinea Llorente defiende que la vinculación entre valores e intereses en la acción internacional de la UE se debe a que los primeros son ampliamente compartidos entre los Estados miembros mientras que los segundos están mucho más alejados y son más discordantes, por lo que la unificación en un solo término ayuda a mejorar la coherencia europea y permite alcanzar compromisos de manera más rápida y sencilla pese a las divergencias estratégicas. Esta observación la realizó en el marco del curso *Cómo reforzar el papel internacional de la Unión Europea*, celebrado en San Lorenzo de El Escorial los días 28, 29 y 30 de julio de 2021. GUINEA LLORENTE, M. (2021). “La acción exterior europea en los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa”, en *Cómo reforzar el papel internacional de la Unión Europea*. San Lorenzo de El Escorial, cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid.

de poder duro²⁴. Pero para Leonard, «Europa no cambia a los países amenazándolos con invadirlos: su mayor amenaza consiste en no tener nada que ver con ellos»²⁵. Esta actitud, que no genera rechazo ni una sensación de imperialismo entre los socios, ha llevado a una europeización del poder, es decir, a la asunción de las normas y el modelo europeo por parte del sistema de gobernanza mundial, lo que permite a la UE actuar con una enorme capacidad de influencia sin tener que recurrir a la coacción o presión²⁶.

Esta forma de ejercer el poder ha llevado a la UE a aumentar su magnetismo y a ganar una creciente cuota de influencia en la política mundial, tanto que, al contrario que hace dos décadas, ya prácticamente nadie discute la relevancia global europea, sobre todo en algunos ámbitos como la política comercial, la medioambiental o la cooperación al desarrollo²⁷. Es lo que varios autores han calificado como «el despertar geopolítico de Europa»²⁸, coincidente con el liderazgo mostrado durante la pandemia del covid-19 pero que ya se había evidenciado con anterioridad, como en las negociaciones para alcanzar el Acuerdo de París. Esto ha sido posible gracias a los avances internos logrados en los últimos años, los cuales han permitido definir una cultura estratégica más coherente y dotar a las instituciones comunitarias de instrumentos sólidos para ejecutarla. Por lo tanto, esta investigación parte de la premisa de que la UE es una potencia de primer orden, parte activa del sistema multilateral y capaz de influir en importantes ámbitos de la política global.

Sin embargo, tampoco se puede obviar que el actual contexto internacional impone serias limitaciones a la actuación mundial europea. La primera de ellas es su propia seguridad. Para un actor de carácter idealista o constructivista como la UE, la necesidad de una fuerte capacidad militar ha estado siempre relacionada con una forma de ejercer el poder impropia de su cultura estratégica. Pero esta premisa se ha mostrado parcialmente falsa. En los últimos años, el aumento de los riesgos geopolíticos, como la inestabilidad en el vecindario cercano, el crecimiento de la República Popular China, el terrorismo internacional, los flujos migratorios, la inseguridad en Asia

²⁴ Según la teoría desarrollada por Joseph S. Nye, el poder duro (*hard power*) es aquel que se ejerce mediante la amenaza y la coacción, mientras que el poder blanco (*soft power*) es el que se proyecta a través de herramientas de tipo comercial, político y cultural que llevan a la atracción, la persuasión y la captación. De este modo, el primero estaría asociado a una concepción realista de las relaciones internacionales y el segundo a una comprensión más idealista o constructivista. NYE, J. S. (2008). *The power to lead*. Nueva York, Oxford University Press. pp. 27-35.

²⁵ LEONARD, M. (2005). *Por qué Europa liderará el siglo XXI*. Madrid, Taurus. p. 17.

²⁶ *Ibidem*. pp. 12-19.

²⁷ Este último es uno de los ámbitos más potentes de la política exterior europea, siendo uno de los actores más influyentes en su sistema de gobernanza. SOTILLO LORENZO, J. A. (2017). “La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Vol. 19(37). 427-454. pp. 438-440.

²⁸ La expresión la acuñó el reconocido politólogo estadounidense Max Bergmann en la revista *Foreign Affairs*. BERGMANN, M. (2020). “Europe’s Geopolitical Awakening”. *Foreign Affairs*. www.foreignaffairs.com Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening> [Última consulta: 12-06-21].

Central y el nuevo panorama político en Afganistán o el alejamiento con EE. UU., entre otros, ha evidenciado que se requiere aumentar los esfuerzos en cuestiones de seguridad y Defensa. Esto ha afectado profundamente a la seguridad energética, pues para un actor tan dependiente de la importación de hidrocarburos es esencial defender sus rutas de suministro y la integridad de su sistema de energía, lo que ha llevado a la necesidad de estrategias más potentes para garantizar el abastecimiento, el tránsito y las interconexiones energéticas.

Por otra parte, la efervescencia del sistema normativo posterior a la Guerra Fría, que llevó al florecimiento de las institucionales internacionales y permitió la mejora de una gobernanza global inclusiva, ha mutado en un escenario de controversia en el que se debaten y desafían las reglas vigentes y los diferentes actores pugnan por imponer un sistema regulatorio más afín a sus propios intereses²⁹. Esto ha erosionado la legislación internacional, pues ha llevado a un uso selectivo de esta, invocándola cuando se requiere e incumpléndola deliberadamente cuando se necesita. Que Rusia y Turquía, dos países vecinos de la UE y claras potencias revisionistas, o China, con un creciente peso global, recurran a estas estrategias para alcanzar sus objetivos es más que preocupante para la mayor potencia normativa del mundo. Aunque en la dimensión comercial este fenómeno es menos evidente, en materia de democracia, derechos humanos y protección de las minorías el Derecho Internacional es cada vez más discutido y olvidado³⁰. Esto ha provocado una creciente crisis del multilateralismo y un estado permanente de rivalidad geopolítica, intercalando periodos de tensión con escenarios de cooperación y responsabilidad que permiten alcanzar acuerdos de calado.

De este modo, para actuar de manera más proactiva en el escenario global y poder perseguir sus intereses con solvencia la UE debe actuar con mayor independencia en un contexto de creciente rivalidad geopolítica y de controversia normativa, tal y como han reconocido en numerosas ocasiones las instituciones comunitarias y el AR. Este es el punto de partida de esta investigación, que pretende analizar de qué manera el desarrollo de la autonomía estratégica está condicionada a la obtención de un alto grado de seguridad energética. Por otra parte, también se estudiará cómo la UE puede alcanzar una mayor autonomía en su acción exterior mediante la reducción de las vulnerabilidades de su sistema energético, principalmente respecto a las dependencias estratégicas,

²⁹ BARBÉ, E. (2020). *Relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos. pp. 383-388.

³⁰ La resistencia de algunos países a aceptar como válidas las interpretaciones de términos ampliamente aceptados, como derechos humanos o democracia, se basa en la idea de que estos no son universales, sino unilateralmente impuestos por EE. UU. y la UE. Este fenómeno es bastante evidente en Rusia, que incluso ha reformulado su definición de democracia para adaptarla a sus intereses nacionales. Además, conceptos difusos como «el derecho a la autodeterminación» o la «intervención humanitaria» están siendo utilizados por algunos actores para dar una cobertura legal a ciertas actuaciones de dudosa aprobación. *Idem*.

aprovechando su liderazgo en la transición energética global para aumentar su independencia y elevar su ambición mundial.

1.3. Relevancia teórica y aplicada de la investigación

La relevancia teórica de esta investigación se basa en la importancia de su tema de estudio. Como uno de los aspectos más esenciales del desarrollo humano, la energía es imprescindible para mantener la actividad económica, industrial y humana, por lo que su suministro debe estar asegurado para mantener el bienestar de la población. Esto es especialmente importante en las sociedades modernas y desarrolladas, cuyo consumo energético requiere de sistemas complejos alimentados por ingentes cantidades de hidrocarburos y/u otros tipos de energía, unas interconexiones masivas y una extensa legislación que permita el acceso de todos los sectores en igualdad de condiciones y a precios asequibles, entre otros requerimientos básicos. Además, la protección de los sistemas de energía es imprescindible para conservar la libertad de los ciudadanos y la soberanía del Estado, por lo que la seguridad energética es uno de los aspectos centrales de la seguridad nacional³¹.

De este modo, la necesidad de aumentar la autonomía estratégica para consolidar la influencia global de la UE obliga a poner atención a la seguridad energética, ya que si no se alcanza un nivel óptimo de esta difícilmente se podrá actuar como un verdadero actor de peso en la escena internacional. Por lo tanto, es importante conocer de qué manera las vulnerabilidades del sistema de energía comunitario pueden condicionar la acción exterior europea y cómo pueden mitigarse los efectos adversos de la dependencia del abastecimiento, además de analizar cómo la transición energética puede ayudar a aumentar el crédito y la autoridad de los Estados miembros como líderes del cambio de modelo y la lucha contra el cambio climático.

Además, no se puede obviar que el camino hacia un mundo más sostenible implica grandes desafíos que la UE tendrá que afrontar en las próximas décadas. En primer lugar, existe el riesgo de sustituir la dependencia de los hidrocarburos por la de otros materiales que no se encuentran en Europa, como el litio o el cobalto, lo que perjudicará la seguridad energética y la autonomía estratégica. Por otro lado, la reducción de las necesidades petroleras y gasistas podría conllevar

³¹ A este respecto, algunos autores han llegado incluso a relacionar el acceso a la energía con el surgimiento de las grandes potencias mundiales. De este modo, el nacimiento del Imperio británico estaría relacionado con la invención de la máquina de vapor, el surgimiento de EE. UU. como primera potencia mundial con el advenimiento de la industria petrolera en su territorio –entre otros factores– y el resurgimiento de Rusia como un actor de peso en la escena global con el desarrollo de su capacidad exportadora de petróleo y gas natural. En esta línea, cabe preguntarse si el aumento de la influencia global de la UE en las próximas décadas no estará respaldado por el éxito de la transición energética en los Estados miembros, un proceso que incluso Yergin ha llamado la «gran revolución». YERGIN, D. (2012). *The Quest. Energy, Security and the remaking of the modern world*. EE. UU, Penguin Book. pp. 718-725.

riesgos de seguridad e inestabilidad política para los socios productores y de tránsito, muy dependientes de su venta y control, lo que afectará a los Estados miembros, que deberán ayudarles a ejecutar su transición hacia un modelo sostenible en un entorno cada vez más hostil. La capacidad europea para superar estos retos y potenciar la transformación energética basado en su visión estratégica –por ejemplo, con un marco legal internacional sólido– marcará la disposición de la UE para actuar de manera autónoma e influyente en un contexto de creciente rivalidad geopolítica. Como reconoce Yergin, «la energía y sus desafíos definirán nuestro futuro»³².

De este modo, para la UE es imprescindible alcanzar un alto nivel de seguridad energética si quiere tanto mantener su cohesión y desarrollo interno como actuar con autonomía estratégica en el escenario global. Esta investigación pretende avanzar en esa línea a través de, en primer lugar, el análisis detallado de ambos conceptos y de su relación, y, en segundo lugar, mediante el estudio de las características, carencias y potencialidades de la seguridad energética y la autonomía estratégica europea. Esto se hará a través del examen de todas las políticas y planes de acción comunitarios que le afectan, proponiendo posibles recomendaciones para que la UE afiance la seguridad de su sistema energético y pueda proyectar un poder global, aprovechando todas las ventajas que emanan de la mejora de la seguridad energética y de la integración de los sistemas de energía para ejercer una verdadera influencia mundial.

Por otra parte, y pese a la existencia de importantes investigaciones de diferente naturaleza sobre la seguridad energética y la autonomía estratégica, muy pocos documentos se han centrado en analizar la relación entre ambos conceptos y en cómo el desarrollo de uno condiciona la existencia del otro. Además, no se han encontrado demasiados estudios que se centren en el caso de la UE y que analicen cómo las medidas en materia de energía y de política exterior están profundamente interrelacionadas debido a la evidente relación entre seguridad energética y autonomía estratégica³³. De este modo, esta investigación pretende acabar con esa carencia mediante un exhaustivo análisis de las estrategias sectoriales y planes de acción europeos que van a ayudar al desarrollo de la seguridad energética y la autonomía estratégica de la UE, poniendo énfasis en los efectos que la mejora de una tendrá en el crecimiento de la otra.

³² *Ibidem.* p. 8.

³³ Uno de los pocos documentos en los que se menciona explícitamente la relación directa entre seguridad energética y autonomía estratégica es la aportación de Anna Herranz Surrallés sobre la gobernanza mundial de la energía en el libro *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. La autora defiende que «las necesidades de seguridad energética a menudo limitan la autonomía de los actores en política exterior, en particular su capacidad para defender objetivos ético-normativos como la promoción de la democracia o la sostenibilidad ambiental». Esta afirmación toma más valor aún debido a que es anterior a la puesta en marcha de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética y de la EGS, que evidenció con mayor énfasis la relación entre ambos conceptos. HERRANZ SURRALLÉS. *Op. Cit.* p. 370.

Por último, aunque no menos importante, conviene destacar la relevancia teórica que el segundo capítulo puede tener en la conceptualización de seguridad energética y de autonomía estratégica, ya que todavía no hay una definición comúnmente aceptada de ninguno de los dos términos. Al analizar las contribuciones de importantes autores en la materia y contrastarlas entre sí, además de estudiar su evolución histórica y su aplicación a diferentes actores, se pretende enriquecer el debate sobre la terminología y la naturaleza de ambos conceptos, aportando nuevos prismas y detalles que pueden ser de especial importancia para futuras investigaciones. Además, al buscar una definición propia adaptable a la realidad de la UE, se contribuirá a arrojar luz sobre las características propias de ambos términos en el caso europeo, lo que ayudará aún más a focalizar los objetivos comunitarios en la materia.

1.4. Delimitación temática y temporal

Aunque la seguridad energética europea puede abordarse a escala nacional debido a que las competencias en materia de energía son compartidas y, por lo tanto, su desarrollo se ve afectado tanto por la acción comunitaria como por las medidas adoptadas por cada Estado miembro, en esta investigación se analizará únicamente desde el prisma europeo, ya que se quiere establecer la relación entre esta y la autonomía estratégica y esta última es un objetivo exclusivo de la UE. Esto es posible porque gran parte de las metas en materia energética y climática son establecidas a nivel comunitario, quedando en manos de los Gobiernos nacionales tan solo la elección de las herramientas necesarias para alcanzar sus consecución. Sin embargo, y dadas las importantes diferencias existentes entre el funcionamiento de los sistemas energéticos de los países, se tendrán en consideración aquellas particularidades nacionales que tengan una especial relevancia en el común de la seguridad energética comunitaria. Este principio también se establecerá en el estudio de la autonomía estratégica, ya que su desarrollo puede verse afectado por las variaciones a la hora de entender y aplicar la visión estratégica europea por parte de algunos socios.

Respecto a la delimitación temporal de esta investigación, esta se circunscribe exclusivamente a lo acontecido entre los años 2014 y 2021, sin obviar los antecedentes históricos y jurídicos que permitan analizar con rigor y solvencia lo ocurrido entre esas fechas. Este marco de tiempo se justifica porque fue en 2014 cuando comenzó a potenciarse la seguridad energética debido al incremento de la tensión en el vecindario cercano, principalmente con motivo de la crisis ucraniana y la anexión no válida de Crimea por parte de Rusia³⁴. De este modo, y aunque la política

³⁴ Aunque las autoridades rusas consideran válido el referéndum sobre el estatus político de Crimea celebrado en marzo de 2014 y, por lo tanto, asumen como legal la adhesión de Crimea y Sebastopol el 1 de enero de 2015 en base a la Ley sobre Nuevos Territorios Federales de la Federación de Rusia, en esta investigación se utiliza el término «no válido» para referirse a la anexión debido a que la Asamblea General de las Naciones Unidas consideró, en su Resolución 68/262 sobre la integridad territorial de Ucrania, «que el referendo celebrado en la República Autónoma

energética actual tiene como base el actual Tratado de Lisboa, se considera que los proyectos más relevantes destinados a mejorar la seguridad energética, crear una Unión de la Energía y ejecutar la transición energética comunitaria tuvieron lugar a partir del 2014, año en la que se publicó la Estrategia Europa de la Seguridad Energética, lo que es en esa fecha cuando se establece el inicio de esta tesis doctoral.

Por su parte, esta investigación se cierra en junio de 2021, fecha en la que tuvo lugar el pleno inaugural de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE), la cual podría llevar a una reforma institucional de calado, incluyendo la posible actualización de los Tratados constitutivos³⁵, en especial en materia de energía y acción exterior. Estos previsibles cambios reformularán el sentido, las competencias, los objetivos y los instrumentos dedicados a esas políticas, en algunos casos de manera profunda, lo que hace imposible realizar proyecciones fiables a medio y largo plazo sobre el éxito de las propuestas actualmente en marcha, ya que es muy probable que todas ellas sean modificadas y, en la mayor parte de los casos, mejoradas sustancialmente.

1.5. Preguntas de investigación e hipótesis

La primera pregunta de investigación que se plantea en este estudio es ¿de qué manera afecta la seguridad energética a la consecución del objetivo de desarrollar un alto grado de autonomía estratégica fijado en la EGS de 2016? Esta pregunta se responderá a partir de la hipótesis de partida de esta investigación, que supone que la seguridad energética condiciona la autonomía estratégica y que, por lo tanto, la mejora de esta tendrá efectos positivos sobre la acción exterior europea y favorecerá su potenciación. Esto se debe a que, al consolidar la resiliencia del mercado interior de la energía, reducir la dependencia de los hidrocarburos y disminuir la vulnerabilidades de los sistemas energéticos comunitarios, se mitiga considerablemente la capacidad de presión y coacción de terceros países, permitiendo una actuación mucho más autónoma y ambiciosa en la escena internacional.

La segunda pregunta de investigación de esta tesis pretende responder a ¿sobre qué elementos definitorios debe basarse la mejora de la seguridad energética europea para desarrollar un alto grado de autonomía energética y alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía y del Pacto Verde Europeo? La respuesta se formulará a través de la segunda hipótesis de este estudio,

de Crimea y en la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de 2014, al no tener validez, no puede servir de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea o de la ciudad de Sebastopol». Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de marzo de 2014, 68/262, Integridad territorial de Ucrania. *Asamblea General de las Naciones Unidas*, núm. A/RES/68/26, de 1 de abril de 2014. p. 2. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/262>

³⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2020). “El nuevo ciclo político en la UE”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord). *La Unión europea y la pandemia mundial: un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global*. Madrid, Los libros de la Catarata. pp. 31.

que sostiene que el éxito de la transición energética en los Estados miembros, que conllevará el aumento de la producción propia a través de fuentes renovables, la mejora de la eficiencia, la reducción de las dependencias estratégicas y la consolidación del mercado interior de la energía, permitirá un incremento de la autonomía estratégica, potenciando la influencia global de la UE gracias al desarrollo tecnológico, la exportación de su *know-how*, la consolidación de su modelo legislativo y la intensificación de la capacidad para regular el sistema normativo mundial en la materia. Esto permitirá tanto elevar la proyección del poder europeo mediante su poder transformador, su potente mercado único y su crédito medioambiental como reconfigurar las relaciones con los socios prioritarios, estableciendo las asociaciones estratégicas en términos más igualitarios, apostando por nuevas alianzas con socios comprometidos mediante compromisos a largo plazo y, en resumen, liderando el sistema multilateral internacional.

La refutación de ambas hipótesis demostrará la importancia central de la seguridad energética en las relaciones internacionales, pues la actuación de todos los actores está condicionada por el nivel de solidez e independencia de su sistema energético. Esto es especialmente relevante para la UE, tanto por su perfil de importador neto como por su vocación de potencia mundial, lo que le obliga a tener en especial consideración sus vulnerabilidades en la materia para poder actuar con total autonomía en la política global. Además, también revelará que la transición energética y climática supone una enorme oportunidad para el proyecto europeo, primero porque ayudará a profundizar en la integración gracias al establecimiento de un mercado común cuya principal base sea la solidaridad, y, en segundo lugar, porque permitirá aumentar la seguridad energética y, por lo tanto, ganar una mayor cuota de proyección e influencia mundial en un contexto multilateral y de rivalidad geopolítica.

1.6. Objetivos de la investigación

El objetivo principal de esta investigación es observar cómo y en qué grado la seguridad energética afecta al desarrollo de la autonomía estratégica de la UE, estudiando la relación entre ambos conceptos e investigando de qué manera el avance de uno está estrechamente ligado al progreso del otro. De este modo, se pretende establecer paralelismos y detallar la simbiosis entre los dos términos, examinando cómo un bajo grado de seguridad energética limita la potenciación de una acción exterior más asertiva e independiente e impide a la UE alcanzar sus objetivos globales. Además, se analizarán las vulnerabilidades del sistema energético comunitario, principalmente la alta dependencia exterior, y se considerará la capacidad de influencia que tiene sobre ellos tanto la volatilidad endémica de los mercados internacionales de la energía como el uso de esta como herramienta de presión por parte de terceros países.

Para ello, se estudiarán los procesos de consolidación de la seguridad energética y la autonomía estratégica mediante el análisis de todas las políticas sectoriales y las estrategias de energía y de política exterior que tienen influencia sobre ellas, como la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, la Unión de la Energía, la PESCO, la estrategia industrial o el Pacto Verde Europeo, entre otros. De manera secundaria, se ubicará el objeto de estudio en cómo la transición energética y climática puede ayudar a consolidar tanto la seguridad energética como la autonomía estratégica europea en un contexto de creciente rivalidad geopolítica. Además, se pretende observar de qué manera una diplomacia energética y climática más ambiciosa potenciará tanto la seguridad energética como la autonomía estratégica de la UE mediante el incremento de su influencia mundial, apoyándose en la mejora de la seguridad interna, la capacidad normativa, el fortalecimiento de las relaciones con los socios prioritarios y la potenciación de un sistema de gobernanza basado en una multilateralidad inclusiva.

Por otra parte, entre los objetivos específicos de esta investigación se encuentran:

1. Conceptualizar el término de seguridad energética mediante el análisis de las aportaciones realizadas por autores e instituciones de relevancia y adaptarlas al perfil energético de la UE, estableciendo una definición aplicable a la realidad europea.
2. Desarrollar teóricamente el concepto de autonomía estratégica en base a diferentes definiciones anteriores y estudiar su influencia en la creación de actores globales con capacidad para actuar con independencia, aportando una conceptualización válida para la UE.
3. Analizar el desarrollo de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, la Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo, así como sus objetivos, medidas, planes de acción y estado actual, focalizando el estudio en aquellos marcos de actuación que permiten mejorar la seguridad energética del conjunto de los Estados miembros.
4. Estudiar la relación entre la seguridad energética y la autonomía estratégica, poniendo especial atención en la influencia práctica y aplicada que tienen la una sobre la otra.
5. Investigar cómo el proceso de transición energética y climática puede influir en el desarrollo de la seguridad energética y la autonomía estratégica europea al mitigar las vulnerabilidades del sistema de energía comunitario y aumentar su seguridad.
6. Observar de qué manera la seguridad energética europea se puede ver comprometida al sustituir la dependencia de la importación de hidrocarburos por la de otros materiales estratégicos necesarios para consolidar el cambio de modelo energético.

7. Examinar los crecientes fenómenos de la diplomacia energética y climática y estudiar cómo pueden ayudar a la mejora de la seguridad energética y la autonomía estratégica.
8. Identificar de qué manera la mejora de la autonomía estratégica de la UE puede conllevar una reestructuración de las actuales alianzas y asociaciones estratégicas con los socios prioritarios en materia de energía.
9. Analizar los cambios que pueden surgir en las relaciones internacionales si la UE es capaz de consolidar su seguridad energética, proponiendo un nuevo marco de actuación con el resto de las potencias mundiales y los socios prioritarios con el fin de actuar con un mayor grado de autonomía estratégica y aumentar la influencia global europea.

1.7. Aspectos metodológicos y fuentes de la investigación

Dada la naturaleza de esta investigación, lo más apropiado para estudiar la influencia de la seguridad energética en la autonomía estratégica de la UE es el enfoque politológico, debido a que para comprender este fenómeno en su totalidad se requiere de un profundo análisis tanto de la política energética comunitaria como de la PESC, incluyendo todas las estrategias y líneas de acción puestas en marcha para la consecución de ambas. Sin embargo, y dado que existe una evidente relación entre las Ciencias Políticas y las Jurídicas, tampoco se pueden obviar los aspectos legales inherentes a ambas materias, como la base normativa que permite ejecutar y desarrollar los proyectos comunitarios destinados a aumentar la seguridad energética o, en menor medida, la autonomía estratégica.

Esto se debe a que, tal y como han demostrado con anterioridad los autores más relevantes en este ámbito de estudio, como Cherp, Jewell, Lippert o von Ordanza, difícilmente se pueden analizar las consecuencias de la seguridad energética en la acción exterior europea si previamente no se tienen en cuenta los efectos que tienen en ambas políticas el actual marco normativo comunitario. Por lo tanto, esta investigación se ayudará de las herramientas aportadas por estas dos dimensiones de las ciencias sociales, con preponderancia de la primera, para desarrollar el análisis metodológico y alcanzar con éxito los objetivos del estudio, sin descartar algunos instrumentos provenientes de otras áreas del conocimiento que pueden resultar convenientes, como las Relaciones Internacionales o la Historia.

A rasgos generales, la presente investigación utiliza el método deductivo para llegar a resultados fidedignos, es decir, que se alcanzarán conclusiones pertinentes mediante la demostración de premisas lógicas a través del método científico. De este modo, al revelar que la energía es un aspecto central de la seguridad nacional y que las vulnerabilidades del sistema energético afectan a la acción exterior se evidenciará que la seguridad energética es un aspecto

relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica. Por otra parte, tampoco se rechaza el método inductivo para algunas partes de la investigación debido a su carácter amplificativo, que permite alcanzar conclusiones partiendo del análisis de algunos fundamentos particulares.

La utilidad de esta fórmula se debe a la imposibilidad de estudiar las relaciones de la UE con todos los Estados del mundo, por lo que la inducción nos permitirá aplicar los resultados del análisis de las asociaciones con los socios más prioritarios al resto de países. Por ejemplo, al demostrar que un alto grado de seguridad energética permite desarrollar la autonomía estratégica respecto a un actor particular o una situación regional volátil, se puede reconocer que la mayor resiliencia del sistema de energía comunitario ayudará a potenciar la influencia europea ante otros socios de menor peso. De este modo, y aunque una afirmación no sea aplicable a la totalidad de los casos, la fuerza inductiva del razonamiento nos permitirá defender dicha evidencia.

La utilización de ambos métodos se debe a que el deductivo se suele asociar a la metodología cuantitativa y el inductivo a la cualitativa, y en esta investigación están ambas presentes. Como es habitual en trabajos relacionados con las Ciencias Políticas, la mayor parte de este estudio se basa en un desarrollo cualitativo de carácter empírico mediante el análisis de documentación relevante a través de instrumentos de observación directa y teniendo en cuenta los contextos estructurales y situacionales con el objetivo de alcanzar conclusiones óptimas y refutar las hipótesis planteadas. Para ello, se utilizarán las técnicas clásicas de la investigación cualitativa, como los procedimientos analítico-sintético, histórico, dialéctico, sistémico y, en menor medida, el comparativo, utilizándolos o combinándolos conforme se requiera en las diferentes partes de la tesis doctoral³⁶. Además, en el segundo capítulo se recurrirá al análisis del discurso, tanto en su naturaleza como en su contenido, el cual servirá para estudiar, poniendo atención en la presencia de lo implícito, las corrientes de pensamiento, teorías y conceptualizaciones sobre seguridad energética y autonomía estratégica más relevantes, lo que ayudará a alcanzar una definición propia aplicable a nuestro objeto de estudio.

Sin embargo, y dada la esencia de esta investigación, en algunas partes específicas también se utilizará el método cuantitativo, ya que este es necesario para analizar las cifras energéticas que sustentarán la obtención inductiva de algunas conclusiones y, por lo tanto, la refutación de las hipótesis. Como resultado del objeto de esta investigación, la medición de la importación de energía, del ratio de dependencia exterior, del volumen monetario de las interdependencias con los

³⁶ SAENZ LÓPEZ, K. A. C., GORJÓN GÓMEZ, F. J. y GONZALO QUIROGA, M. (2012). “Métodos cualitativos aplicados al derecho”, en SÁENZ LÓPEZ, K. A. C., GORJÓN GÓMEZ, F. J., GONZALO QUIROGA, M. y DÍAZ BARRADO, C. M. (eds). *Metodología para investigaciones de alto impacto en las Ciencias Sociales*. Madrid, Dykinson. pp. 87-110.

socios estratégicos o de los porcentajes de producción propia, entre otros, es necesaria para alcanzar conclusiones relevantes en materia de seguridad energética. Esto se hará mediante la teoría fundamentada, la cual permite construir hipótesis a través de los datos numéricos y no a partir de supuestos preliminares, lo que es muy útil para la aplicación del método inductivo³⁷. Pese a la relevancia de este proceso en el resultado final, tan solo se trata de una herramienta circunstancial y de apoyo, pues el carácter de esta investigación es eminentemente cualitativo.

Respecto a las fuentes de investigación, el objeto de estudio ha llevado a priorizar las fuentes primarias, sobre todo de carácter oficial. Entre ellas, destacan los documentos comunitarios, principalmente las estrategias y comunicaciones publicadas por la Comisión y los resultados de las reuniones tanto del Consejo Europeo como del Consejo de la UE, en particular en su formación de Asuntos Exteriores. Esto se debe a que una de las partes centrales de la investigación es el estudio de todos los planes de acción y de la legislación relacionada con la política energética y la acción exterior de la UE con el fin de entender cuáles son los elementos definitorios de la seguridad energética y de la autonomía estratégica europea. También han sido muy relevantes las cifras publicadas por la Oficina Europea de Estadística –Eurostat–, principalmente los datos energéticos, y el Eurobarómetro, así como los discursos de los principales líderes de la UE. Además, cabe mencionar la importancia de las entradas publicadas en el blog oficial del actual AR, titulado *Una ventana al mundo*, las cuales han sido esenciales para dibujar una boceto claro de las prioridades y las líneas de actuación de la acción exterior comunitaria.

Por su parte, también han sido de gran ayuda los datos publicados por la AIE, la eia, BP, Gazprom y diferentes *think tank* tanto europeos como extracomunitarios, los cuales han permitido desarrollar una visión muy detallada del perfil energético de la UE y de sus principales socios. También se ha recurrido con asiduidad a documentos oficiales de diferentes Gobiernos, como las estrategias de política exterior de Reino Unido o EE. UU. o algunos proyectos referentes a la energía. Respecto a las fuentes bibliográficas, para las aportaciones teóricas se ha priorizado a autores de reconocido prestigio en los estudios europeos y las relaciones internacionales, como Aldecoa, Guinea Llorente, Leonard, Shapiro, Barbé y Braudford, y en materia de energía o de seguridad, como Yergin, Klare, Cherp, Noreng, Winzer, Goldthau, Arteaga y Sánchez Ortega. Para los apuntes históricos, se ha utilizado, entre otros autores, la extensa bibliografía del catedrático de la Universidad de Barcelona Francisco Veiga, especializado en Historia

³⁷ CUÑAT GIMÉNEZ, R. J. (2007). “Aplicación de la teoría fundamentada (grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas”. *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa*. XX Congreso anual de AEDEM. Vol. 2. Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa. pp. 1-2.

Contemporánea. Por último, en algunas ocasiones se ha recurrido a la prensa generalista para mencionar detalles de actualidad o las declaraciones de algunos cargos políticos de relevancia.

La citación se ha realizado a través de referencias a pie de página. Esta decisión se ha tomado para respetar la tradición de las publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, para facilitar la lectura del texto y no entorpecer su continuidad con un alto volumen de citas en texto y por mis preferencias y experiencia como investigador³⁸. En las referencias, también se hace uso de las habituales locuciones latinas tales como *ídem*, *ibidem* y *Op. Cit.* El número de identificación de estas se reiniciará por capítulo para aportar una mayor comodidad. Respecto al gas natural, las cifras de importación y exportación se aportarán en *billion cubic metres –bcm*³⁹, ya que es la unidad de medición más aceptada a nivel internacional. Por último, las referencias cuyos autores sean instituciones extranjeras se castellanizarán en la medida de lo posible para evitar problemas de comprensión.

1.8. Estructura de la investigación

Para analizar la influencia de la seguridad energética en el desarrollo de la autonomía estratégica de la UE se propone una estructura de diez capítulos. Tras la presente introducción, en el segundo capítulo se realizará una conceptualización de los términos de seguridad energética y autonomía estratégica, estudiando su evolución histórica y las aportaciones teóricas de los autores más relevantes en la materia, así como las diferentes interpretaciones explícitas e implícitas que se le ha dado en los documentos oficiales publicados por las instituciones comunitarias. El objetivo de dicho capítulo es entender en profundidad ambos términos, así como los elementos y dimensiones que los integran, estableciendo posiciones comunes entre los Estados miembros y asumiendo una definición exacta aplicable al conjunto de la UE, ya sea a partir de las ideas aportadas en anteriores trabajos de investigación o mediante el desarrollo de una nueva conceptualización propia.

Una vez completado este análisis, los siguientes capítulos servirán para estudiar las estrategias, políticas y planes de acción ejecutados por las instituciones comunitarias con el fin de desarrollar la seguridad energética y la autonomía estratégica europea. Esta investigación se realizará de manera cronológica, no sectorial, con el objetivo de demostrar cómo la importancia y el nivel de ambición del desarrollo de ambas ha crecido exponencialmente en los últimos años. Así, el tercer capítulo está dedicado a la Estrategia Europea de la Seguridad Energética de 2014, a través de la cual se aplicaron los primeros proyectos para reducir la dependencia exterior y

³⁸ BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (2021). *Biblioguía de citas en estilo Harvard: referencias y bibliografía*. Universidad Complutense de Madrid. biblioguias.ucm.es Disponible en: <https://biblioguias.ucm.es/estilo-harvard/bibliografia> [Última consulta: 28-08-2021]

³⁹ Un bcm equivale a mil millones de metros cúbicos.

aumentar la autonomía energética, mientras que el cuarto explorará la importancia de la Unión de la Energía, establecida un año después, a través de la cual se pretende integrar los sistemas energéticos de los Estados miembros en un único mercado común.

Por su parte, el quinto capítulo abordará el desarrollo de la autonomía estratégica europea, estudiando, en primer lugar, los antecedentes históricos de la política comunitaria de seguridad y Defensa, el progresivo desarrollo de una cultura estratégica común a partir de la Declaración de Laeken y la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y las posibilidades abiertas para la PESC en el Tratado de Lisboa. Posteriormente, se analizará con detalle la EGS de 2016, en la cual se establece como principal objetivo alcanzar un alto nivel de autonomía estratégica. Además, se pondrá especial atención al tratamiento dado en dicho documento a la seguridad energética y a la importancia que se le otorga como potenciadora de una acción exterior europea autónoma. Tras esto, se desarrollará cómo el establecimiento de la PESCO está permitiendo dotar a la UE de mayores capacidades operativas con las que ejecutar la autonomía estratégica.

El sexto capítulo analizará cómo el nuevo ciclo político iniciado en 2019, la lucha contra la pandemia del covid-19 y el establecimiento de un plan de recuperación de evidente carácter federalista está permitiendo ampliar el concepto de autonomía estratégica y aplicarlo a otras dimensiones del proyecto europeo, principalmente a la política industrial, de energía, tecnológica y comercial. Tras esto, el séptimo capítulo estudiará de qué manera el Pacto Verde Europeo ayudará a consolidar un sistema económico y energético climáticamente neutro sostenible, lo que afectará profundamente a la seguridad energética de los Estados miembros y cambiará su naturaleza, pues el acceso a los materiales necesarios para la transición hacia un modelo sostenible sustituirá progresivamente a la necesidad de importación de hidrocarburos.

El análisis de todas las estrategias para aumentar la seguridad energética y la autonomía estratégica europea permitirá establecer con precisión la relación entre ambas y el efecto que una tiene sobre la otra. Este es el contenido del octavo capítulo, que desarrollará el profundo vínculo entre los dos conceptos y explicará cómo la diplomacia climática y energética se han convertido en la herramienta central para desarrollar ambos con éxito. Por último, en el noveno capítulo se reflexionará sobre cómo la UE podría aumentar su influencia mundial y ser capaz de perseguir sus intereses globales con solvencia mediante el estudio de las relaciones con los socios prioritarios. El décimo capítulo definirá las conclusiones principales de este trabajo y propondrá posibles líneas de avance en la materia.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD ENERGÉTICA Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

SUMARIO: 2.1. Introducción / 2.2. Conceptualización de seguridad energética / 2.3. Conceptualización de autonomía estratégica

2.1. Introducción

Seguridad energética y autonomía estratégica son conceptos ambiguos. Por eso, y pese a la popularización de su uso en las últimas décadas, todavía no existe una definición comúnmente aceptada que aclare qué es y cuáles son los elementos principales de ambos términos. Por su parte, la inclusión de los dos vocablos en el lenguaje europeísta a partir de 2014 tampoco ha ido pareja a una conceptualización previa por parte de las instituciones europeas, un proceso de clarificación que se ha vuelto mucho más complejo debido a la ampliación y modificación de ambos términos en los últimos años para adaptarlos a la nueva realidad geopolítica global. De este modo, y pese a lo común de su utilización y del valioso trabajo previo de algunos autores de prestigio, actualmente no existe una definición clara y concisa de lo qué es la seguridad energética y la autonomía estratégica.

Esta latente ambigüedad dificulta la presente investigación. Esto se debe a que su principal objetivo es estudiar cómo influyen y se relacionan ambos conceptos en el marco de la política exterior europea, un trabajo cuya complejidad es mayor si no se parte de una conceptualización precisa de qué es y cómo se desarrolla la seguridad energética y la autonomía estratégica. Esta es la finalidad de este capítulo, que pretende alcanzar una definición concreta, rigurosa y válida de dichos conceptos como paso previo al análisis de ambos en el contexto comunitario. Para lograr esta meta, en primer lugar, se realizará una aproximación histórica a los dos términos, especificando en qué momento se comenzó su uso explícito o implícito y que cambios de calado han sufrido a lo largo del tiempo hasta llegar a tener el sentido actual.

En segundo lugar, se recopilarán las definiciones más aceptadas o relevantes para esta investigación y se hará un estudio cualitativo y del discurso para descomponer su sentido hasta hacerlo más comprensible, continuando con un examen sobre cuáles son sus elementos principales y sus carencias lingüísticas. Por último, se alcanzará una definición apropiada para esta investigación, ya sea a través de la formulación de una conceptualización propia o mediante la asunción de una ya existente, cuyo principal criterio será su perfecta adaptabilidad al actual contexto europeo. Estas definiciones serán las que se apliquen al resto de la investigación y las que articularán a lo largo de los siguientes capítulos el estudio de la influencia de la seguridad energética en la autonomía estratégica de la UE.

2.2. Conceptualización de seguridad energética

2.2.1. Aproximación histórica al concepto

La energía es el elemento central del desarrollo humano. Su posesión y control ha sido un factor esencial para todas las sociedades, si bien fue al incorporar la máquina de vapor en el proceso productivo durante la Revolución Industrial cuando adquirió una relevancia extraordinaria. Desde entonces, los hidrocarburos se han convertido en la savia del crecimiento económico, la sangre de un sistema que ha transformado el planeta, siendo la base del asombroso progreso que ha vivido la humanidad en los dos últimos siglos. El carbón, el petróleo y el gas natural han sido la base de una industrialización a gran escala que ha propiciado el mayor conjunto de cambios tecnológicos, socioeconómicos y culturales de la historia, sosteniendo una prosperidad que ha ubicado el abastecimiento energético como una pieza fundamental de la expansión económica.

La historia de los últimos 150 años tiene un protagonista principal, el petróleo. Desde 1850, el crudo se ha convertido en el centro del «hombre del hidrocarburo»¹, el poder negro de las sociedades modernas. Como piedra angular de la era industrial, su importancia ha calado hasta convertirse en un factor clave de la política internacional, desencadenando conflictos, acuerdos, crisis, revoluciones y configurando las relaciones entre Estados en un mundo globalizado. Durante el siglo XX, el uso de los hidrocarburos como fuente energética propició cambios que han remodelado el mundo y han dotado al ser humano de un nivel de vida inimaginable, aunque también han sido la causa de daños irreparables en el ecosistema, poniendo en peligro incluso la propia supervivencia de la especie humana. La historia del crudo es corta pero altamente convulsa, repleta de cambios de naturaleza meditada o azarosa, y su desarrollo total a lo largo del llamado siglo del petróleo ha condicionado una realidad inalterable: el control de la energía es uno de los elementos básicos de la seguridad nacional.

Seguridad energética es un término relativamente moderno, ya que su estudio comenzó a popularizarse hace tan solo dos décadas. Sin embargo, su evolución puede analizarse en paralelo a la historia del petróleo, tomando una creciente importancia conforme este se iba erigiendo como

¹ Daniel Yergin, en su libro «La historia del petróleo», utiliza la expresión «Hombre de Hidrocarburo» para definir al ciudadano norteamericano y europeo de la década de los cincuenta y los sesenta. Tras la II Guerra Mundial, los países occidentales disfrutaron de un desarrollo económico y social sin precedentes gracias a la creación de una potente clase media y a la extensión del consumo, lo que favoreció el crecimiento de la industria automotriz y el negocio inmobiliario, además de otros importantes sectores. La mayoría de las familias de aquella época llegaron a tener un nivel de vida inimaginable para las de la generación anterior a la contienda. Sin embargo, este desarrollo tuvo como base el petróleo y sus derivados, especialmente la gasolina, ya que era el combustible de los motores de combustión interna que movían las máquinas en las fábricas, llevaba electricidad a las casas, era la base de la industria petroquímica que desarrolló toda la gama de plásticos que componían gran parte de los bienes de consumo y alimentaba la gigantesca flota de coches, barcos, trenes y aviones que crecían año tras año en las sociedades occidentales. YERGIN, D. (1992). *La historia del petróleo*. Barcelona, Actualidad y Libros. pp. 716-734.

fundamental para los sistemas productivos, convirtiéndose en un objeto de estudio de mayor intensidad a partir de las crisis petroleras de la década de los setenta. Por tanto, el desarrollo conceptual del término puede desarrollarse en base a dos etapas históricas diferentes, que abarcan desde que se instituyó como un recurso estratégico en el lustro anterior a la I Guerra Mundial hasta nuestros días, pasando por varios periodos en las que fue quedando patente la total dependencia de las sociedades modernas respecto a los hidrocarburos y la necesidad de establecer estrategias para mitigar esta vulnerabilidad.

2.2.1.1. Primera etapa: seguridad en el suministro y en el precio

El Imperio británico fue el primer actor que comenzó a preocuparse seriamente por su seguridad energética, ya que con motivo del cambio del carbón al petróleo en la propulsión de sus buques de guerra a partir de 1911 necesitó establecer una estrategia para abastecerse continuamente de un recurso del que no disponía en las islas británicas. Para ello, el Gobierno británico se aseguró el control de la Anglo-Persian Oil Company, una petrolera nacional con grandes concesiones de extracción de crudo en Oriente Medio, lo que supuso, por primera vez en la historia, la conversión de las grandes reservas de la región en un elemento estratégico para la seguridad nacional de un Estado. A este respecto, Winston Churchill, primer lord del Almirantazgo, defendió ante el Parlamento que «no debemos depender de una sola calidad, de un solo proceso, de un solo país, de una sola ruta o de un solo campo petrolífero. La seguridad y la certeza de que vamos a tener petróleo depende única y exclusivamente de la variedad»², estableciendo vagamente las líneas de la primera estrategia de seguridad energética de la historia.

Posteriormente, y en el marco de la II Guerra Mundial, la Administración estadounidense llegó a una conclusión similar, ya que, dado que el esfuerzo bélico aliado necesitaba de cantidades ingentes de petróleo, el acceso continuo al crudo era imprescindible para la victoria final. La carga del suministro recayó sobre sus pozos nacionales, que tan solo entre 1941 y 1945 aportaron 6.000 de los 7.000 millones de barriles de crudo consumidos por sus tropas y las francobritánicas en los diferentes escenarios militares³. El sacrificio elevó la preocupación del Gobierno de Roosevelt debido a la cada vez más angustiosa escasez de petróleo en suelo norteamericano, ya que se estaban extrayendo 1.450 millones de barriles diarios de unas reservas estimadas de 20.000 millones de barriles, lo que haría que se agotaran en tan solo 13 años si se prolongaba el conflicto⁴. Para evitar este escenario, el Departamento de Estado incluyó a Arabia Saudí en la Lend-Lease Act de 1941,

² *Ibidem.* p. 210.

³ KLARE, M. (2004). *Sangre y petróleo. Peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*. Barcelona, Ediciones Urano. p. 55.

⁴ *Ibidem.* p. 57.

un acuerdo por el cual EE. UU. se aseguraba el acceso a los hidrocarburos de la región a cambio de protección y apoyo político al a familia real saudí⁵.

Tal y como hizo el Imperio británico más de treinta años antes, la Administración estadounidense asumió que su seguridad energética pasaba por garantizar el suministro continuado de crudo, lo que obligó a incluir la protección de los reinos de Oriente Medio como parte de su estrategia de seguridad nacional. De este modo, las importaciones de hidrocarburos desde la región fueron esenciales para el extraordinario crecimiento económico de la década de los cincuenta y los sesenta, periodo en el que comenzó a desarrollarse la actual sociedad de consumo. Desde ese momento, el abastecimiento de petróleo desde Arabia Saudí y otros países de la zona ha constituido el elemento central de la seguridad energética de los países occidentales, cuyo progreso económico depende en gran medida de la estabilidad en la región del Golfo Pérsico.

Los años cincuenta y sesenta fueron décadas prósperas para Occidente. Tras la II Guerra Mundial, EE. UU., Japón y los países de la Comunidad Europea comenzaron una boyante etapa de desarrollo económico⁶, potenciando el nacimiento de una importante clase media propulsora de la actual sociedad de consumo. Sin embargo, este proceso implicó un incremento exponencial de las necesidades de energía, consolidando al petróleo como principal fuente. Los requerimientos de crudo de la economía japonesa, europea y estadounidense crecieron en la década de 1960 alrededor de un 7,8% anual, pasando de consumir 17 millones de barriles diarios en 1962 a precisar, tan solo diez años después, 35 millones de barriles al día⁷, una expansión que situó los requerimientos diarios a nivel mundial cerca de los 50 millones de barriles⁸. Esto supuso que dos terceras partes del consumo de crudo de Japón, la Comunidad Europea y EE. UU. provinieran de Oriente Medio.

Sin embargo, estas necesidades de petróleo no fueron de la mano de una mayor preocupación por asegurar el suministro constante y asequible, pues hasta entonces se trataba de un recurso siempre disponible en las cantidades necesarias. Desde 1965 hasta 1970, el precio del barril no sufrió grandes alteraciones de precio, manteniéndose en 1,80 dólares, mientras que a partir de esa fecha comenzó un leve ascenso que lo situó, en octubre de 1973, en los 5,12 dólares. Pero los países productores sí eran conscientes de que el crudo se había convertido en una herramienta de poder. En la década de 1960, la nacionalización de las reservas en los países

⁵ *Ibidem.* p. 65-67.

⁶ Durante algunos años de la década de 1970, los Estados occidentales llegaron a superar el 6% de crecimiento anual, una cifra que en el caso de Japón llegó al 10%. PENROSE, E. (1976). "The development of crisis", en VERNON, R. (ed). *The oil crisis*. Nueva York, Norton & Company. pp. 17-18.

⁷ *Ibidem.* p. 21.

⁸ Entre 1949 y 1972 el consumo de energía se multiplicó por tres, mientras que la demanda lo hizo por cinco. YERGIN. *La historia... Op. Cit.* pp. 750-754.

productores durante el proceso de descolonización y la creación de la OPEP impulsaron una mayor coordinación de los planes de extracción y estableció definitivamente la idea de utilizar el crudo como un «arma» política⁹.

En 1973, la OPEP decidió aplicar un embargo petrolero como castigo contra Israel y sus principales socios en el marco de la guerra de Yom Kipur. Este se hizo en dos movimientos. El primero estaba destinado a dejar sin petróleo a los mayores de los aliados israelíes, principalmente Países Bajos y EE. UU., mientras que el segundo tenía como objetivo reducir la producción de crudo un 5% mensual. Durante los seis meses que duró el plan, el mercado sufrió un recorte de unos 4,4 millones de barriles diarios, esenciales para mantener la actividad productiva occidental. Esto llevó a que el precio del barril de petróleo se fijara en 11,65 dólares¹⁰, un aumento del 56%, aunque en las semanas más duras de la crisis se llegaron a ofrecer más de 22 dólares por barril¹¹. Paradójicamente, Israel pudo esquivar el embargo gracias a los campos petrolíferos de la península del Sinaí, ocupada militarmente desde la Guerra de los Seis Días¹², aunque tuvo que soportar las consecuencias políticas del recorte de la producción¹³. Aunque un año después se había recuperado la producción de crudo, los efectos de la reducción fueron devastadores durante los siguientes ocho años. En EE. UU., que perdió un 6% de su PIB, el paro creció hasta el 9%, mientras que la economía japonesa retornó a las cifras económicas del final de la II Guerra Mundial.

1973 fue un año clave para la seguridad energética. Tras décadas de petróleo barato y disponible, el embargo de la OPEP cambió la geopolítica energética mundial, dando lugar a un shock económico que llevó a los Gobiernos occidentales a adoptar estrategias para evitar otro desabastecimiento. Y, dado el inevitable incremento del coste del crudo, todos los países comenzaron a considerar el coste de la energía como un elemento central de su sistema energético, ya que no solo importaba asegurar el suministro sino también hacerlo a precios razonables. La fundación de la AIE justo después de la crisis de 1973, cuyo objetivo principal es coordinar las estrategias nacionales de seguridad energética promoviendo la «diversidad, la eficiencia, la flexibilidad y la resiliencia de todas fuentes de energía»¹⁴, demostró que el coste del crudo se había vuelto una parte nuclear del mercado energético mundial.

⁹ *Ibidem.* pp. 778-811.

¹⁰ PENROSE. *Op. Cit.* p. 26.

¹¹ YERGIN. *La historia...* *Op. Cit.* p. 815.

¹² CULLA, J. B. (2005). *La tierra más disputada: El sionismo, Israel y el conflicto de palestina*. Madrid, Alianza Editorial. p. 277.

¹³ *Ibidem.* pp. 255-256, 279-280.

¹⁴ AIE. (2019). *Our mission*. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/about/ourmission/> [Última consulta: 17-12-2020]

Los efectos del colapso de 1973 volvieron a repetirse en 1979, cuando una revolución derrocó al Sha de Persia y estableció un régimen de marcado carácter antioccidental en el segundo mayor productor mundial de crudo¹⁵. Para evitar otro posible embargo, las petroleras se lanzaron a acaparar reservas, lo que, unido al oportunismo de los países de la OPEP al subir los precios, provocó otra crisis de grandes dimensiones. Además, la guerra desatada un año después entre Irán e Iraq, la cual se libró alrededor de los pozos situados en la frontera entre ambos, conllevó otro recorte que alimentó una nueva recesión económica. En esos meses, el coste del barril de petróleo aumentó hasta los 34 dólares, un nuevo máximo en menos de diez años, aunque el mayor problema para los países occidentales seguía siendo la inflación desbordada provocada por la volatilidad del precio de la energía.

2.2.1.2. Segunda etapa: ampliación del concepto de seguridad energética

Las dos crisis petroleras de los setenta aumentaron en la Comunidad Europea, Japón y EE. UU. la consideración tanto por el abastecimiento energético como por su precio. A partir de 1980, la seguridad de abastecimiento y el control de los precios del crudo eran una de las mayores dimensiones de la seguridad de los países occidentales. La llamada Doctrina Carter, inaugurada en 1980, fue el ejemplo evidente de que Oriente Medio se había convertido en la región prioritaria de la acción exterior de EE. UU. Las sucesivas Administraciones estadounidenses asumieron que el acceso al petróleo era esencial para la economía del país, lo que se tradujo en un aumento en los esfuerzos para controlar las regiones productoras. De este modo, la seguridad energética pasó a ser una parte central de la seguridad nacional, lo que llevó incluso a unificar los conceptos y a confundirlos.

En este contexto, las estrategias para evitar la dependencia de un mercado energético cada vez más volátil pivotaron entre varios proyectos. En primer lugar, se aumentó la conciencia de la importancia de la energía en la economía mundial. El petróleo ya no era, y nunca más lo sería, algo barato y abundante, sino una mercancía de inmenso valor estratégico cuyo consumo había que racionalizar. La eficiencia pasó a un primer plano dentro de los planes de seguridad de abastecimiento, con diferentes acciones para aumentar el rendimiento de los recursos. En segundo lugar, la diversificación de fuentes de suministro se convirtió en una obsesión, lo que supuso prospecciones en lugares remotos como Alaska e impulsó una política exterior destinada a mejorar las relaciones con Estados petroleros que hasta ese momento habían carecido de importancia, como México, Brasil o Nigeria. Por otra parte, fuentes de energía alternativas que en aquella época no

¹⁵ MARTÍN, P. (2012). "Irán, la Revolución Islámica, 1979", En VEIGA, F. y MOURENZA A. (coords). *El retorno de Eurasia, 1991-2011. Veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*. Barcelona, Ediciones Península. pp. 31-49.

eran tenidas en cuenta por su poca competitividad económica frente al petróleo, como la energía nuclear, las renovables o el gas natural, comenzaron a desarrollarse con el fin de evitar una extrema dependencia de los recursos de Oriente Medio¹⁶. Además, los países europeos comenzaron a mostrar un creciente interés por el gas natural soviético, dando lugar a un diálogo estratégico que actualmente se ha convertido en una de las mayores interdependencias a nivel mundial¹⁷.

Por su parte, a partir de 1983 el mercado mundial del petróleo comenzó una evolución que terminó por hacer de él un *commodity* económico. Actualmente, su compra y venta se lleva a cabo en mercados abiertos o de futuros, como el Nymex, lo que ha propiciado una pérdida de valor estratégico. Este proceso provocó una abundancia de oferta que favoreció la caída de los precios hasta límites anteriores a la II Guerra Mundial sin que la OPEP pudiera impedirlo a través de reducciones en la producción que, hasta esa fecha, sí habían logrado sus objetivos. Durante buena parte de los noventa, el crudo se mantuvo a precios bajos y sin sobresaltos, un oasis de estabilidad tras dos décadas de intranquilidad. La crisis económica asiática de 1997 provocó, además, un desplome del coste. Sin embargo, a partir del año 2000, la demanda de crudo mundial comenzó a crecer de manera imparable debido al impulso de las economías en crecimiento, principalmente China e India, lo que conllevó un progresivo aumento del precio.

En la primera década del siglo XXI, la rápida expansión económica de los países emergentes disparó las necesidades energéticas mundiales por encima del 12%. El ascenso fue exponencial. Entre 1999 y 2002, la demanda de petróleo aumentó en 1,4 millones de barriles anuales, mientras que entre 2003 y 2006 lo hizo en 4,9 millones. Solo el consumo de China creció en 16% en 2004¹⁸. Esto impulsó al alza los precios, que alcanzaron los 143,95 dólares por barril, si bien la recesión de 2008 provocó una abrupta caída del consumo y del coste, que actualmente se mantiene estable pero creciente. Esta tendencia fue espoleada por el acuerdo firmado entre la OPEP y otros Estados, que impusieron cuotas para reducir la producción. Además, el aumento de la demanda de gas natural ha aportado una nueva dimensión al mercado global de energía.

Esta nueva realidad mundial impulsó de nuevo el interés por la seguridad energética, introduciéndose incluso en los debates de las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2000. Un año después, el recién electo George W. Bush encargó al National Energy Policy Development Group la redacción de la primera estrategia al respecto, la cual señalaba que «la seguridad energética debe ser una prioridad para el comercio y la política exterior

¹⁶ *Ibidem*. pp. 869-870.

¹⁷ YERGIN. *La historia... Op. Cit.* pp. 988-990.

¹⁸ YERGIN, D. (2012). *The Quest. Energy, Security and the remaking of the modern world*. EE. UU, Penguin Book. pp. 161-174.

estadounidense»¹⁹. Lo hacía a través de diferentes medidas, como la recomendación de apoyar la inversión en el sector energético en países del Golfo Pérsico, el establecimiento de un diálogo respecto a la energía con Estados productores de América Latina, Rusia, África, el Mar Caspio y la UE, la revisión de las sanciones a países hostiles teniendo en cuenta criterios de seguridad energética o el aumento la cooperación internacional a través de compromisos dentro y fuera de la AIE, lo que estableció una ambiciosa política energética para la siguiente década.

La relevancia de esta estrategia se debía a que incluía diferentes elementos para mejorar la seguridad energética, como objetivos de mejora de la eficiencia, el desarrollo de fuentes renovables, el impulso tecnológico para afrontar los retos energéticos e incluso la conservación del medio ambiente, dotándola de una ambiciosa agenda y poniendo las bases para una transición que debería satisfacer el crecimiento de la demanda de las próximas décadas²⁰, dando forma a una política energética muy ambiciosa y completa. Sin embargo, y pese a lo esperanzador del documento, la estrategia tuvo muy poco éxito. En primer lugar, porque los proyectos propuestos requerían de un gran esfuerzo económico que acarrearía cambios estructurales y posibles pérdidas en sectores clave de la economía, algo que el Gobierno no estaba dispuesto a asumir.

En segundo lugar, porque el éxito de la transición energética implicaba ejecutar transformaciones profundas en los patrones de consumo, algo que no se contemplaba en el informe. Por lo tanto, no había lugar para un cambio de modelo. La propia definición de seguridad energética que se hacía en el documento, que «depende de suficientes suministros de energía para respaldar el crecimiento económico mundial y de EE. UU.»²¹, evidenciaba que el eje principal de la estrategia era simplemente el aumento de la importación de petróleo²². Más de un lustro después, la UE también diseñó estrategias para aumentar su seguridad energética, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Lisboa y el establecimiento de competencias compartidas en materia de energía. Sin embargo, no fue hasta 2014 cuando la Comisión publicó la Estrategia Europea de Seguridad Energética, si bien la problemática ya se había incluido por primera vez en la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

Klare identifica tres factores que se retroalimentan para el creciente interés por la seguridad energética desde la entrada del siglo XXI. El primero de ellos es la lenta pero imparable caída de las reservas mundiales de petróleo y gas natural, ya que al mismo tiempo que crecen las

¹⁹ NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP. (2001). *National Energy Policy: Reliable, affordable, and environmentally sound energy for America's Future*. Washington, National Energy Policy Development Group. p. 14.

²⁰ *Ibidem*. pp. 161-164.

²¹ *Ibidem*. p. 81.

²² KLARE. *Sangre y... Op. Cit.* pp. 97-104.

necesidades mundiales de energía menguan los pozos de fácil acceso, lo que implica que los diferentes actores elaboren estrategias para posicionarse en un futuro donde acceder a los hidrocarburos será cada vez más difícil. El segundo es la gravitación de la mayor parte de la producción de crudo y gas natural a los países del hemisferio sur, lo que complica aún más la disposición de los recursos. Además, la concentración de las cada vez más exiguas reservas en países de África, Sudamérica y el Sudeste Asiático aumenta la vulnerabilidad a ataques terroristas y a la desestabilización debido a la realidad geopolítica de esos Estados²³. Por último, con la aceleración de la transición energética, esta rivalidad por los recursos energéticos se ha ampliado a los materiales y elementos necesarios para desarrollar las energías renovables, como el litio, esencial para la construcción de baterías.

Durante todo el siglo XX, el petróleo se convirtió en el ingrediente básico de la economía, convirtiéndose en la base de la sociedad industrial. Debido a esto, a partir de las crisis petroleras de la década de los setenta los Estados han incluido la energía en sus estrategias de seguridad nacional, evolucionando el concepto de seguridad energética y convirtiéndolo en una parte esencial de su acción exterior, como sucede actualmente en EE. UU. o la UE. Además, importantes académicos, en el desarrollo de un creciente debate sobre qué es y qué implica el término, han aportado nuevos elementos a la clásica definición, lo que ha dado lugar a conceptualizaciones tan completas como difusas que tienen una especial incidencia en las acciones y estrategias de los diferentes actores internacionales.

2.2.2. *El concepto de seguridad energética*

Seguridad energética es un término ambiguo y complejo cuya definición ha ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas, añadiendo cada vez más dimensiones a un concepto que comenzó a desarrollarse académicamente a comienzos del siglo XXI y que hasta entonces solo consideraba como factores relevantes la continuidad del suministro y la estabilidad del precio. Su actual indeterminación deriva, en parte, de qué se entiende por seguridad y, si se asume que esta es «la ausencia de riesgo o peligro»²⁴, que se considera riesgo o peligro. En este caso, el término no sería muy diferente a conceptos como «derechos de las minorías» o «justicia», ampliamente confusos²⁵. De este modo, la conceptualización de seguridad energética depende de un importante número de elementos que, según sean tenidos en cuenta en una determinada definición, dan como resultado

²³ KLARE, M. (2013). “Energy Security”, en WILLIAM, P. D. (ed). *Security Studies: An Introduction*. Oxford, Routledge. pp. 489-493.

²⁴ RAE. (2012). *Seguro/a*. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=XTrgHXd> [Última consulta: 02-11-2018]

²⁵ CHERP, A. y JEWELL, J. (2014). “The concept of energy security: Beyond the four As”. *Energy Policy*. núm. 75. 415-421. p. 416.

un concepto diferente. La confusión terminológica que existe en torno a lo que involucra el vocablo, con múltiples acepciones, explica en gran medida la disparidad de políticas que los Estados o actores internacionales llevan a cabo para reducir su inseguridad respecto a la energía.

Una de las claves de la diversidad en la conceptualización del término es la propia definición de seguro, que incluye dos realidades que se complementan. La primera es empírica y deriva del estudio de datos y factores que concluyen que un actor determinado está en una situación de inseguridad energética, como la posibilidad real de un corte en el abastecimiento o la volatilidad de los precios. En este plano, lo seguro podría medirse mediante algunos índices e implica la posibilidad de tomar medidas para contrarrestar esta situación. Por su parte, la segunda está sujeta a la percepción subjetiva de lo seguro, constituida por la sensación, real o no, de que existe algún tipo de riesgo²⁶. Lo arduo de incluir de manera equitativa el riesgo objetivo y subjetivo en la misma definición es una de las mayores dificultades en el estudio de la seguridad energética.

Por lo tanto, el concepto puede variar profundamente según el actor que la cuantifique. Por ejemplo, para la UE, cuyas reservas de hidrocarburos son prácticamente inexistentes, la seguridad energética pasa por el acceso a fuentes de abastecimiento externas a precios asequibles, mientras que para EE. UU. o Rusia, que poseen grandes reservas, implica por cuánto tiempo podrá disponer de estas. Otros elementos, como la vulnerabilidad, la volatilidad, la eficiencia, la seguridad de las instalaciones o la sostenibilidad, también son relevantes a la hora de analizar el término. Por separado, cada uno de ellos también puede ser objeto de estudio, lo que aporta una dificultad mayor a la hora de asumir una definición propia. Por eso, para determinar qué es seguridad energética es importante definir primero cuáles son las amenazas que hacen que la posición de un Estado, un actor o un sistema de energía sea insegura y precisar cuáles de estas derivan de una cuantificación objetiva del riesgo y cuáles responden a la percepción subjetiva de lo seguro.

Por otra parte, es relevante cuál es el objetivo de la definición y, por tanto, de la política que emane de esta. Por ejemplo, algunos proyectos gubernamentales han puesto el foco en el acceso a los sistemas de energía, mientras que otros proponen reducir la posibilidad de un corte de suministro o pretenden proteger a los destinatarios finales de la volatilidad de los precios, sin obviar los que proponen una transición hacia modelos mucho más sostenibles, con las evidentes consecuencias para la seguridad energética. Sin duda, estos objetivos afectan a la terminología, ya que asumen que lo seguro depende de un determinado elemento por encima de otros. En este punto,

²⁶ ESCRIBANO, G. (2006). “Seguridad Energética: Concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE”. *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo (DT) 33/2016. pp. 3-4. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt33-2006

preguntas como «¿seguridad para quién?», «¿seguridad frente a qué?» o «¿seguridad bajo qué valores?» son especialmente significativas a la hora de definir qué es la seguridad energética. Por lo tanto, y como cualquier discusión terminológica, los diferentes elementos que pueden tenerse en consideración a la hora de abordar el estudio inducen a una gran diversidad de resultados.

El término que nos ocupa puede, por tanto, estudiarse desde diferentes puntos y en base a numerosos elementos, tal y cómo han hecho los distintos autores que lo han abordado. Muchos académicos han separado las diversas definiciones en varios subgrupos dependiendo de múltiples variables. Para esta investigación, la más relevante es la que establece Winzer, que las divide en tres grandes grupos según el objeto principal de análisis, como son la seguridad de suministro, la seguridad en el precio y la seguridad en el sistema energético²⁷. Además, estas pueden relacionarse con las etapas del desarrollo histórico del término explicadas en el punto anterior.

2.2.2.1. Seguridad de suministro

El primer grupo tiene como única base el abastecimiento de energía, ligando estrechamente ambos conceptos. De este modo, la seguridad energética se alcanzará siempre y cuando exista una disponibilidad de suministro ininterrumpida, sin tener en cuenta ninguno de los otros elementos que puedan afectar al término, tal y como promulgó Winston Churchill en 1911. La definición más básica dentro de este grupo, recogida por Winzer en su trabajo, promulga que disponer de energía segura «significa que el riesgo de interrupción del suministro es bajo»²⁸, identificando un corte en el abastecimiento como la única amenaza que puede afectar al sistema. Pese a esta limitada definición, en el mismo documento se hace mención a los precios y a las políticas a corto y largo plazo como posibles elementos que pueden afectar al suministro, lo que conlleva implícitamente un reconocimiento de estas como parte de la seguridad energética. Pero la idea principal del concepto es la cantidad de energía de la que dispone el sistema, entendiendo que el precio basculará en base a esta variable, lo que le convierte en un elemento secundario.

Por su parte, Cherp define la seguridad energética como «la protección contra las interrupciones de los sistemas de energía que pueden poner en peligro los servicios energéticos vitales a nivel nacional»²⁹. Aunque el autor pone el foco en la interrupción como elemento clave de la seguridad energética, amplía el concepto para añadir los sistemas de energía, más inclusivos

²⁷ WINZER, C. (2012). “Conceptualizing Energy Security”. *Energy Policy*. núm. 46. 36-48. pp. 40-42.

²⁸ DEPARTMENT OF ENERGY & CLIMATE CHANGE. (2009). *Energy Markets Outlook Report*. Londres, The Stationery Office, TSO. p. 19. Disponible en:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/247999/0176.pdf

²⁹ CHERP, A. (2012). “Energy and Security”, en JOHANSSON, T. B., NAKICENIV, N., PATWARDHAN, A. y GÓMEZ-ECHEVERRI, L. (eds). *Toward a Sustainable Future*. Reino Unido, Global Energy Assessment. Cambridge University Press. p. 329.

que los sistemas de abastecimiento. Lo hace teniendo en cuenta tres perspectivas que considera esenciales a la hora de analizar el término. Estas son la robustez, referente a la capacidad de resistencia de un sistema ante un corte de suministro derivado de una acción natural o humana, así como ante los posibles efectos económicos de esta; la soberanía, que habla sobre el control que tiene un actor sobre su propio sistema energético, y la resiliencia, que analiza como un sistema que ha sufrido una interrupción puede sobreponerse a él. En este caso, se trata de una definición muy completa, ya que utiliza un lenguaje que abarca diferentes situaciones y riesgos.

En esta línea, Klare entiende que la seguridad energética supone «asegurar la entrega de los suministros adecuados de energía asequible para cumplir con los requisitos vitales de un Estado, incluido en tiempos de crisis internacional o conflicto»³⁰. El elemento diferenciador es que habla de los «suministros adecuados», que puede interpretarse como energía suficiente, ya que el autor defiende que el agotamiento de los recursos energéticos mundiales provocará un conflicto por su control. En este caso, lo relevante de la seguridad energética es poder suministrar al sistema toda la energía requerida para que el sistema económico y productivo no se detenga. Por otra parte, Sánchez Ortega utiliza una definición parecida, entendiendo que la seguridad energética conlleva «el adecuado acceso a los recursos energéticos suficientes que permitan garantizar la disponibilidad de la energía requerida por los Estados»³¹. La definición del informe del National Energy Policy Development Group anteriormente citado también se enmarcaría en este grupo, pues propone que la seguridad energética «depende de suficientes suministros de energía para respaldar el crecimiento económico»³² de un determinado actor.

Este tipo de definiciones entienden que una escasez de energía es un claro síntoma de inseguridad y ubican como eje de la seguridad energética la propia capacidad del sistema y su resistencia. Es una concepción simple del concepto, ya que el único elemento relevante es el acceso a la disponibilidad de fuentes de abastecimiento fiables. Es evidente que, al obviar otros factores que pueden resultar de la dependencia externa, esta definición no tiene demasiada utilidad para actores cuyo suministro de energía proviene de terceros, como es el caso de la UE. Sin embargo, para Estados, empresas o particulares que dependen exclusivamente de sus propias fuentes de suministro sí podría ser relevante, ya que su seguridad energética obedece en exclusiva a la fiabilidad y resiliencia de su sistema de generación y distribución. Además, una de las principales ventajas que tiene esta consideración del concepto es que es posible medirlo, lo que resulta positivo

³⁰ KLARE. *Energy Security...* Op. Cit. p. 484.

³¹ SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. (2011). *Poder y seguridad en las relaciones internacionales: la estrategia rusa de poder*. Tesis doctoral. Universidad de Granada. p. 66.

³² NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP. Op. Cit. p. 81.

para elaborar políticas energéticas que tengan en cuenta el nivel de seguridad del sistema³³. Por otra parte, su principal desventaja es la limitación de la que adolece al relacionar seguridad energética con seguridad de abastecimiento, obviando otros factores que son muy relevantes, además de elementos externos esenciales para los actuales sistemas integrados.

2.2.2.2. Seguridad en el precio

El segundo grupo lo formarían definiciones que incluyen el factor del riesgo económico en el concepto de seguridad energética, añadiendo el elemento del coste de la energía en su definición³⁴. En este caso, un actor estaría en una situación de inseguridad cuando un corte en el suministro provoque una variación del precio. Esta concepción no tiene en cuenta las suspensiones breves en el abastecimiento, si no solo las que derivan en un alejamiento del valor monetario de los rangos considerados como normales. Por lo tanto, y en comparación con el primer análisis –que estima que existe seguridad energética cuando el riesgo de interrupción es bajo–, este segundo grupo de definiciones asume que lo que la compromete la seguridad energética es que el coste de la energía varíe con motivo de su escasez.

La idea principal en la que se basan estas concepciones es que, en sistemas de mercado liberalizados, la seguridad energética depende de la lógica de su funcionamiento. La oferta y la demanda regulan el precio, por lo que solo un corte de suministro y su invariable afectación en los precios pueden provocar una situación de inseguridad. Evidentemente, se trata de una visión liberal del concepto, ya que entiende que si se asegura un abastecimiento continuo el propio mercado logrará un coste competitivo y alcanzará un estado de seguridad energética, logrando la disponibilidad y la asequibilidad que la definen. Por eso, en su división grupal del término, Chester incluye este tipo de definiciones bajo el título «definiciones centradas en el mercado»³⁵. Sin embargo, estas conceptualizaciones no tienen en cuenta las externalidades del mercado que pueden afectar al suministro incluso en mercados liberalizados, como los riesgos geopolíticos, lo que hace muy estrecha su aplicación.

En esta segunda agrupación también se incluye la definición de seguridad energética de la AIE, la más aceptada entre los distintos autores y la que se suele utilizar de manera genérica en los trabajos académicos sobre la materia. El organismo la define como «la disponibilidad

³³ MOLINA, J., MARTÍNEZ V. y RUDNICK, H. (2009). “Indicadores de Seguridad Energética: Aplicación al Sector Energético de Chile”, en *2nd Latin American Meeting on Energy Economics*. Universidad Católica de Chile. Departamento de Ingeniería Eléctrica. pp. 5-9.

³⁴ WINZER. *Op. Cit.* pp. 4-6.

³⁵ CHESTER, L. (2009). “Conceptualizing energy security and making explicit its polysemic nature”. *Energy Policy*. núm. 38. 887-895. p. 889.

ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible»³⁶, ampliando el concepto en base a dos dimensiones. En el largo plazo, la seguridad energética implica realizar las inversiones requeridas para consolidar el abastecimiento en base a las necesidades ambientales y económicas, mientras que a corto plazo se trata de la habilidad que tenga el sistema para reaccionar ante cambios repentinos que afecten a la oferta y la demanda.

Otra definición que se ubica en este grupo es la de las Naciones Unidas, incluida en el Informe Mundial de la Energía enmarcado en su Programa para el Desarrollo. El documento define la seguridad energética como «la disponibilidad de energía en todo momento y en diversas formas, en cantidades suficientes y precios asequibles»³⁷. En realidad, se trata de una ampliación de la aportada por la AIE, aunque incluye una dimensión temporal —«en todo momento»— y de cuantía —«en cantidades suficientes»— que la complementan. Para Chester, esto es suficiente para separarlas en su subdivisión del concepto, incluyendo la de la AIE en el grupo de «definiciones centradas en el mercado» y la segunda en el de «definiciones más amplias que abarcan aspectos cualitativos», aunque para este trabajo ambas se incluirán en el segundo grupo debido a que ninguna de ellas tiene en cuenta el alcance del impacto de un corte de suministro³⁸.

Este tipo de conceptualizaciones son ampliamente validadas debido a que definen claramente los dos aspectos más relevantes de la seguridad energética, como son el abastecimiento continuado, incluidos los factores de resiliencia respecto a un corte, y la inestabilidad de los precios debido a una interrupción en el suministro, que puede tener un impacto económico más o menos grave. Por lo tanto, son definiciones muy apropiadas para analizar los actuales mercados mundiales del petróleo y del gas natural, que se regulan a través de mecanismos de oferta y demanda, lo que implica que los problemas en el suministro a nivel mundial, regional y/o local tengan una relación directa con el coste de la energía. Por ejemplo, un aumento en la producción de crudo mundial, como sucedió de manera repentina en 2014, puede provocar una de las mayores depreciaciones del barril de Brent de las últimas décadas, mientras que una reducción prolongada de la extracción de petróleo conllevará un aumento del precio, como pasó en 1973.

A modo general, este tipo de definiciones pueden ser válidas para todos los actores, ya que ninguno está exento de sufrir una interrupción en el suministro, ya sea de fuentes propias o ajenas, pues esto depende en parte de la resistencia del propio sistema. Sin embargo, es más conveniente

³⁶ AIE. (2019). *What is Energy Security?* www.iea.org. Disponible en:

<https://www.iea.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity/> [Última consulta: 15-12-2018]

³⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2004). *Visión global: La energía y el reto de la sostenibilidad*. Informe Mundial de la Energía. Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Consejo Mundial de la Energía. p. 11.

³⁸ CHESTER. *Op. Cit.* pp. 889-890.

para países subordinados a terceros para el abastecimiento, ya que son más sensibles a las tensiones geopolíticas o a la volatilidad de los mercados. Este es el caso de la UE, cuyo sistema energético está subordinado al comercio internacional de gas natural y petróleo, lo que implica que una inestabilidad cíclica supone un riesgo para su economía. Países como Rusia, cuyas reservas pueden cubrir el total de la demanda interna a corto plazo –aunque en lo relativo al petróleo crudo y al gas natural, no a productos derivados–, no estarían tan cómodos bajo esta definición, ya que su sistema energético obedece a la capacidad de autoabastecimiento y a su propia resistencia.

2.2.2.3. Seguridad en el sistema energético

Por último, en el tercer grupo se enmarcan las definiciones más completas, aunque también las más difíciles de analizar. Mientras que en la primera agrupación los autores hacen referencia simplemente a la interrupción del abastecimiento y en la segunda ponen énfasis en cómo esto puede afectar al precio, el tercer grupo estudia desde diferentes perspectivas el impacto de ambas situaciones en los sistemas energéticos³⁹. Es lo que Yergin propone cuando asegura que «hoy en día, el concepto de seguridad energética debe expandirse para incluir la protección de toda la cadena de suministro de energía y la infraestructura»⁴⁰. Por lo tanto, este tipo de contextualizaciones se basan en la premisa de que la seguridad energética no debe centrarse en cómo afecta un corte en el suministro –primer grupo– o un cambio en el precio –segundo grupo– al desarrollo económico de un actor, sino en cómo un fallo de estas características afecta al funcionamiento de los sistemas de energía y cuál es el impacto en el nivel de vida de los consumidores finales y el conjunto de la sociedad.

Por ejemplo, en el marco del abastecimiento de gas natural en los países bálticos, Findlater y Noël definen la seguridad energética como «la capacidad del sistema de suministro de energía de un país para cumplir con la demanda de energía final contratada en caso de interrupción del suministro de gas»⁴¹. En su trabajo, y pese a que se reconoce que esta definición puede estar limitada ya que no incorpora todas las perspectivas políticas y económicas, los autores defienden que la verdadera seguridad energética se explica en base a la capacidad que tiene un sistema de hacer llegar la energía a los usuarios finales, incluyendo la habilidad de estos para continuar con su actividad en caso de un corte no prolongado. Por lo tanto, factores como la infraestructura, el dinamismo del mercado, la posibilidad de usar combustibles alternativos, el almacenamiento o la facultad para cambiar de proveedor pueden ser elementos que definan la seguridad energética

³⁹ WINZER. *Op. Cit.* pp. 4-6.

⁴⁰ YERGIN, D. (2006). “Ensuring Energy Security”. *Foreign Affairs*. Vol. 85(2). p. 78.

⁴¹ FINDLATER, S. y NOËL, P. (2010). “Gas supply security in the Baltic States: A qualitative assessment”. *Electricity Policy Research Group*. Working Paper 1008. Universidad de Cambridge. p. 2.

incluso en el marco de un fallo en el abastecimiento. Además, diversos instrumentos comerciales y jurídicos, como una legislación fuerte ante inversiones extranjeras o un mercado liberalizado con una oferta dinámica y fragmentada, pueden suponer una mejora de la seguridad energética, ampliando por tanto el alcance del concepto.

En su estudio, Findlater y Noël se proponen separar la seguridad del abastecimiento, ya que entienden que un Estado con reservas de gas puede no ser capaz de anteponerse a un fallo en el suministro, mientras que un país dependiente de la energía exterior puede alcanzar un alto nivel de seguridad a través de herramientas que le permitan seguir accediendo a ella en caso de un corte. Por lo tanto, su definición llega mucho más lejos que las anteriores al incluir numerosos elementos diferentes, proponiendo que el nivel de seguridad se mida por la capacidad de resistencia del consumo final para seguir manteniendo la actividad⁴². Por ejemplo, si pese a un corte en el abastecimiento de gas natural el sistema es capaz de seguir entregando energía para el funcionamiento de una fábrica o de la simple cocina de una casa, incluso si estas pudieran resistir un cierto periodo de tiempo sin que le llegue el combustible necesario, entonces podría considerarse que existe una situación de seguridad energética pese a la interrupción en el servicio.

Dentro de esta línea, Bohi y Toman definen la seguridad energética como «la pérdida del bienestar económico que puede ocurrir como resultado de un cambio en el precio o la disponibilidad de energía»⁴³. Lo hacen en el marco de un estudio económico sobre cómo la seguridad energética puede justificar la intervención estatal en el mercado energético invocando una externalidad negativa, lo que puede acarrear diferentes beneficios o perjuicios al consumidor. Pero lo más destacable es que la definición asocia la seguridad energética a la calidad de vida del usuario final, subrayando que la intromisión gubernamental en el sistema por cuestiones de seguridad energética solo está respaldada si realmente esta va a tener como resultado una mejora del bienestar del conjunto de la sociedad⁴⁴.

Sin embargo, la más extendida de las definiciones de esta tercera agrupación es la desarrollada por el Asia Pacific Energy Research Centre, APERC. Conocida como la teoría de las cuatro A's, el estudio define la seguridad energética como «la capacidad de una economía para garantizar la disponibilidad del suministro de recursos energéticos de manera sostenible y oportuna, con un precio de la energía en un nivel que no afectará el rendimiento de la economía»⁴⁵.

⁴² FINDLATER y NOËL. *Op. Cit.* pp. 2-3.

⁴³ BOHI, D. R. y TOMAN, M. A. (1996). *The Economics of Energy Security*. Massachusetts, Kluwer Academic Publisher. pp. 1-3.

⁴⁴ *Ibidem.* pp. 1-11.

⁴⁵ APERC. (2007). "A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints". *Institute of Energy Economics*. p. 6. Disponible en: https://aperc.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_QUEST_FOR_ENERGY_SECURITY.PDF

Se trata de una conceptualización bastante compleja, aunque lo más destacable de ella es que incluye un elemento medioambiental que actualmente es esencial para comprender y abordar la seguridad energética a escala global.

El documento en el que se desarrolla esta definición analiza el término desde cuatro perspectivas. Se trata de la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad de la energía –*availability, accessibility, affordability* y *acceptability* en inglés, lo que da nombre a la teoría–. El primero hace mención a la propia existencia de los recursos no renovables, es decir, de cuánto petróleo, gas natural, carbón y uranio se dispone todavía. El segundo estudia dónde se encuentran, de capital importancia para la geopolítica mundial, y qué grado de dificultad existe para acceder a ellos. El tercero analiza el coste, que como se ha explicado anteriormente, es básico para la conceptualización de seguridad energética. Por último, y como elemento más novedoso, los autores explican el concepto de aceptabilidad⁴⁶.

Lo innovador de este planteamiento es que asume que la seguridad energética también depende de cómo una sociedad concibe su sistema de energía, ya que tanto la contaminación como el modelo energético afectan al suministro y tienen un impacto económico. Por ejemplo, la decisión del Gobierno alemán de acabar con la energía nuclear, tomada en base al rechazo social hacia las centrales generadoras, tendrá importantes repercusiones en la disponibilidad y en el precio de la energía, afectando a la seguridad energética del país. Sin embargo, la sociedad alemana considera que la desnuclearización del sistema aporta seguridad al conjunto del país, lo que conlleva una conceptualización diferente del término. Esto parte de que cada vez más los Estados tienden a hacer sus sistemas más sostenibles, profundizando en modelos basados en fuentes renovables que tienen un bajo impacto medioambiental, lo que conlleva que los actores importadores reduzcan o eliminen su dependencia, afectando considerablemente a sus políticas de energía y a su acción exterior y modificando su concepción de seguridad energética.

Pese a todo esto, las interpretaciones de esta agrupación adolecen de una latente ambigüedad. La necesidad de superar los elementos básicos de seguridad de abastecimiento y coste de la energía y añadir otras dimensiones que complementen el concepto supone crear definiciones demasiado largas e inoperativas que pueden dar lugar a múltiples interpretaciones. Debido a esto, y pese a lo aceptado de la teoría de las cuatro As', muchos autores han analizado esta conceptualización con la intención de superarla, como Cherp y Jewell, que la consideran confusa. En su caso, proponen una definición alternativa mucho más focalizada, entendiendo seguridad

⁴⁶ *Ibidem*. pp. 7-41.

energética como «la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía»⁴⁷, más inclusiva porque no especifica ningún elemento en concreto. Ambos entienden como «sistemas vitales de energía» los «sistemas de energía que tienen funciones sociales críticas»⁴⁸, como el que aprovisiona a los ejércitos, la infraestructura energética, los sistemas de abastecimiento e incluso las energías renovables en sociedades descarbonizadas. Por otra parte, definen «vulnerabilidad» como «combinaciones de su exposición [de los sistemas vitales de energía] al riesgo y su capacidad de resiliencia»⁴⁹. La fuerza de esta definición reside en que es aplicable a todo tipo de actores, ya que permite adaptarla a las debilidades y las características propias de cada sistema de energía, siendo mucho más inclusiva que las anteriormente citadas.

2.2.2.4. La seguridad energética europea

En el caso europeo, la UE entiende como seguridad energética un «abastecimiento estable y abundante de energía»⁵⁰, tal y como se define en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética. Por su parte, la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo, en su propuesta de Resolución sobre dicho documento, aseguró que es esencial para los Estados miembros «un suministro estable procedente de distintas fuentes de energía, que proporcione a la economía europea la energía necesaria [...] de una forma que apoye la competitividad y la política climática»⁵¹, añadiendo que es necesario minimizar «la dependencia de aquellos que quieren utilizar deliberadamente los recursos energéticos para sus propios fines políticos con el fin de influir en la evolución política de otros países»⁵².

La primera de las definiciones podría enmarcarse en el primer grupo de autores, que explican la seguridad energética como el suministro de energía ininterrumpido. Se trata de una conceptualización lógica para la UE debido a la alta dependencia exterior de los Estados miembros, la mayor vulnerabilidad del sistema comunitario. Por lo tanto, para la Comisión la seguridad energética depende de un abastecimiento continuo seguro, lo que explica que establezca la política de diversificación de fuentes como prioritaria. Sin embargo, la definición que hace el Parlamento Europeo es mucho más amplia, lo que la enmarcaría en el tercer grupo de autores. Para la

⁴⁷ CHERP y JEWELL. *Op. Cit.* p. 418.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Bruselas, documento COM(2014) 330 final. p. 2. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf)

⁵¹ PARLAMENTO EUROPEO. (2015). *Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Informe. Comisión de Industria, Investigación y Energía. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0164_ES.html

⁵² *Idem.*

Eurocámara, no solo es importante «un suministro estable de distintas fuentes de energía», sino también que esta tenga un impacto positivo en el sistema, particularmente en «la competitividad y la política climática», lo que incluye objetivos de control de precios y medioambientales. Se trata, por tanto, de la asequibilidad y la aceptabilidad de la energía desarrollados por APERC, elementos que hacen referencia a la capacidad del conjunto de la UE de desarrollar un sistema que sea capaz de suministrar energía ininterrumpidamente a un precio que permita producir de manera competitiva y que, además, cumpla con los requisitos climáticos fijados.

Por último, el Parlamento Europeo cita el desafío de reducir la independencia de actores que utilizan la energía como herramienta de poder, mencionando uno de los aspectos claves de la seguridad energética, su vulnerabilidad. Desarrollada por importantes autores, el concepto hace referencia a la posibilidad que tiene un sistema de ser dañado. Se trata de un aspecto fundamental en la conceptualización de seguridad energética, ya que no solo se refiere a la capacidad de resistir o rehacerse ante un posible corte de suministro, sino la posibilidad que existe de que este se dé. En el caso comunitario, la vulnerabilidad es esencial para definir el término, pues deriva de la convicción de que los Estados miembros son siempre susceptibles a un fallo en el abastecimiento, principalmente debido a la acción externa.

Este elemento esencial de la seguridad energética recuerda a la definición propuesta por Cherp y Jewell, que la definen como «la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía». Para la UE, esta definición es especialmente válida, ya que la Estrategia Europea de Seguridad Energética busca fortalecer la débil posición de los países ante un corte de suministro, y lo hace proponiendo diferentes medidas que pretenden aumentar la competitividad en el mercado de energía, lo que tendrá relevancia en el precio, y el aumento de la producción propia a través de renovables, cumpliendo con el compromiso de la sostenibilidad y reduciendo la posibilidad de un fallo en el abastecimiento. Por lo tanto, esta investigación asume el concepto de seguridad energética en base a la conceptualización de Cherp y Jewell, ya que es aplicable a la situación actual de los Estados miembros. Aunque gran parte de los autores han estudiado esta temática a través de la extendida definición de la AIE, no parece que esta abarque todas las dimensiones que afectan a la UE, pues no menciona todas las vulnerabilidades a las que se enfrentan los Estados miembros, como puede ser el desarrollo de una infraestructura resiliente, la cuestión climática y, sobre todo, los riesgos geopolíticos, esenciales para entender la seguridad energética europea.

2.2.3. La seguridad energética actual: Un concepto global en un mercado integrado

El concepto de seguridad energética ha evolucionado a lo largo de las dos últimas décadas conforme se han ido integrando nuevos elementos a la clásica definición centrada en el suministro ininterrumpido, como la sostenibilidad, la resiliencia de la infraestructura o el bienestar del

consumidor final. Sin embargo, en un mundo globalizado e hiperconectado, la geopolítica es también una parte esencial de la seguridad energética, sobre todo para aquellos actores cuyos sistemas dependen de la importación de hidrocarburos. Además, la cada vez mayor omnipresencia de la electricidad en todos los ámbitos de la sociedad ha propiciado que el término se haya extendido hasta englobar todo el sistema económico, afectando incluso a cuestiones de seguridad nacional⁵³. Actualmente, la seguridad energética afecta a toda la sociedad de manera relevante, pues prácticamente ninguna actividad humana es posible sin acceso a energía.

En el año 2005, los huracanes Katrina y Rita azotaron el Golfo de México y la costa este de EE. UU. y dieron lugar a un shock energético total, un fenómeno inaudito hasta la fecha. El colapso se debió a la interconexión de todo el sistema de energía, desde la extracción de gas natural y petróleo hasta las distribuidoras eléctricas, pasando por los gasoductos, refinerías y plantas de procesado que lo integran. Como resultado, se vivió un desabastecimiento total de gasolina que afectó al transporte y al sistema eléctrico de las zonas afectadas, provocando el corte de internet, lo que terminó siendo decisivo para la completa paralización de la región. Esta situación demostró la total dependencia de la actividad económica de la seguridad y resiliencia del sistema energético, como se ha puesto de relieve en otras situaciones de caos⁵⁴. Un corte de suministro continuado que incluya un fallo eléctrico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan actualmente las economías desarrolladas.

En este contexto, para abordar la seguridad energética es esencial reconocer la realidad de un sistema integrado a nivel mundial, asumiéndolo como un elemento más a la hora de conceptualizar el término. Pese a que cada actor es susceptible de sus propias vulnerabilidades y, por tanto, requiere de su propia definición, los mercados de energía se desarrollan a nivel mundial. Este consume aproximadamente 97 millones de barriles de petróleo al día, y según los pronósticos de la OPEP, aumentará hasta los 111 millones diarios en 2040 gracias al auge del transporte en los países en desarrollo⁵⁵, sumado al incremento de la población y las necesidades energéticas de las grandes urbes. Debido a esto, la seguridad energética global pasa por estabilizar estos mercados, evitando las variaciones de disponibilidad y precio, lo que implica retos en el mantenimiento de la

⁵³ En las últimas décadas, el crecimiento de los dispositivos tecnológicos y la necesidad de reducir la contaminación ha provocado una lenta pero constante extensión de la electrificación, haciendo a las sociedades actuales altamente dependientes de la electricidad. Recientemente, esta tendencia ha permitido sustituir la generación eléctrica a través de hidrocarburos por las energías limpias, permitiendo una lucha más eficaz contra el cambio climático. Sin embargo, la cuota eléctrica apenas ha rebasado el 25% desde 2010, aunque se espera que a medio plazo se convierta en uno de los pilares de la transición energética, principalmente impulsado por la popularización del coche eléctrico. PARDO FERNÁNDEZ, M. (2019). *El mix energético del futuro*. Informe Mensual. Caixa Bank Research. pp. 27-28.

⁵⁴ YERGIN. *The quest... Op. Cit.* p. 268.

⁵⁵ OPEC. (2019). *Oil demand*. [woo.opec.org](https://www.opec.org). Disponible en: <https://www.opec.org/chapter.html?chapterNr=3> [Última consulta: 05-02-2019]

infraestructura global, de intercambio de información, de la transición hacia la sostenibilidad y, en general, de la protección de toda la red energética internacional⁵⁶. Además, requiere de una política exterior asertiva hacia los Estados productores y la inclusión de una dimensión militar para mantener la seguridad energética en todos los escenarios.

La existencia de mercados globales de la energía implica que existen vulnerabilidad conjuntas. Para Yergin, merece especial atención los llamados «puntos de estrangulamiento», lugares específicos de tránsito donde el suministro global es vulnerable a un corte o un sabotaje que afectaría a la totalidad del sistema energético global⁵⁷. Dos de ellos sobresalen entre todos. Por el Estrecho de Ormuz y el Estrecho de Malaca transcurren a diario alrededor de 18 y 16 millones de barriles de petróleo respectivamente, lo que en 2015 supuso algo más del 55% del comercio marítimo mundial de crudo. Tras estos, se concentran el Canal de Suez, con 5,5 millones de barriles diarios; el Estrecho de Bab El-Mandeb, con 4,8; los Estrechos Daneses, con 3,2, y los Dardanelos, con 2,4 millones de barriles. En total, cerca del 83% del transporte marítimo de petróleo, que supone algo menos de dos terceras partes del comercio global, se concentra en siete puntos estratégicos⁵⁸. Estas localizaciones también afectan al comercio de GNL, aunque su influencia es menor debido a que el gran porcentaje de gas natural se mueve a través de gasoductos, y a los materiales y elementos que abastecen a la industria de las nuevas fuentes de energía renovables, cada vez más cotizados debido al avance de la transición energética.

La seguridad energética puede analizarse, por tanto, en base a la teoría de Mackinder, que propone que la desigualdad geográfica otorga a algunos territorios una superioridad en cuanto a posición estratégica y disponibilidad de recursos, lo que es de capital importancia para su supervivencia⁵⁹. Aunque el autor situaba este territorio en los vastos dominios del ya extinto Imperio ruso, el posterior desarrollo de una economía global en base al consumo ingente de energía ha hecho vascular este *Heartland* hacia Oriente Medio. Por otra parte, Mackinder entendió que el mundo está interconectado y que el interés nacional ya no puede definirse en base a las limitaciones geográficas de un Estado, sino que debe asumirse como una concepción mundial⁶⁰. Por eso, la

⁵⁶ YERGIN. *The quest... Op. Cit.* pp. 269-283.

⁵⁷ *Ibidem.* pp. 282-283.

⁵⁸ U.S. ENERGY INFORMATION AGENCY. (2017). *World Oil Transit Chokepoints*. Department of Energy. pp. 8-18. Disponible en:

https://www.eia.gov/international/content/analysis/special_topics/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf

⁵⁹ Mackinder expuso su teoría sobre el *Heartland* durante una conferencia, el 25 de enero de 1904, en la Real Sociedad Geográfica y posteriormente fue reproducida en *The Geographical Journal*. En las décadas posteriores, numerosas revistas de geopolítica han recogido esta famosa intervención. MACKINDER, H. (2010). “El pivote geográfico de la historia. Clásicos geopolíticos”. *Revista Geopolítica(s)*. Vol. 1(2). pp. 301-319.

⁶⁰ PAULSEN BILBAO, A. (2015). “Los aportes de Friedrich Ratzel y Halford Mackinder en la construcción de la geografía política en tiempos de continuidades y cambios”. *Revista de Geografía Espacios*. Vol. 5(9). 64-81. pp. 70-72. Disponible en: <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/372/484>

supervivencia de los diferentes actores internacionales estaría supeditada al uso de la fuerza contra los rivales para proteger su crecimiento y su acceso a los recursos, lo que tiene especial incidencia en las guerras en las regiones productoras de hidrocarburos y otros materiales⁶¹.

Por lo tanto, queda claro que existe un elemento geopolítico en el concepto de seguridad energética, ya que la inevitable interconexión energética mundial ha dado lugar a un sistema globalizado, aunque con importantes diferencias. Esto solidariza las vulnerabilidades, que pueden ser compartidas por varias partes del sistema, lo que facilita la toma de decisiones conjunta. Por ejemplo, el control de los puntos de estrangulamiento y su resiliencia frente a posibles cortes de tráfico son vitales para todos los Estados, sean importadores o exportadores de energía. Sin embargo, tal y como defiende Klare, esta realidad también puede agudizar la lucha por los recursos, sobre todo si la disponibilidad sigue menguando⁶², pues la interdependencia entre los diferentes bloques puede provocar un efecto dominó en caso de conflicto⁶³. Sin embargo, parece más probable la hipótesis principal de Yergin, que prioriza la cooperación entre países para afrontar de manera más efectiva y resiliente los retos del sistema mundial de energía.

Ambas realidades son de vital importancia para la UE. Como gran importador de hidrocarburos, su seguridad energética depende del perfecto funcionamiento de las estructuras globales de energía y de una mayor cooperación a nivel mundial. Por eso, la dimensión energética es uno de los aspectos más relevantes de la política exterior comunitaria, siendo esencial en la relación con los vecinos del sur y el este. Además, los Estados miembros son un influyente actor a nivel internacional en cuestiones energéticas, parte activa de la AIE y la IEF y de importantes misiones contra la piratería marítima. La tensión por la disponibilidad y el acceso a los hidrocarburos, así como la vulnerabilidad a los precios internacionales, también afecta al conjunto de la UE, cuya seguridad energética es muy dependiente de la estabilidad. Por último, los Estados miembros se enfrentan a un importante reto con motivo del cambio de modelo energético, ya que este puede tener importantes efectos sobre su seguridad.

⁶¹ MACKINDER, H. (1947). *Democratic ideals and reality: A study in the politics of reconstruction*. New York, Henry Holt. pp. 116.148.

⁶² KLARE, M. (2003). *Guerras por los recursos: El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona, Ediciones Urano. pp. 32-34.

⁶³ De este modo, Klare refuta la famosa teoría del «choque de civilizaciones» desarrollada por Huntington, por la cual los conflictos actuales estarían determinados por la confrontación entre grandes asociaciones culturales, por lo que la cooperación y la lucha para mantener estable el sistema energético mundial tendría otra dimensión más allá de la geográfica: la cultural. Sin embargo, para Klare las guerras futuras no tendrán como detonante un móvil ideológico, sino la posesión de recursos naturales estratégicos, como el litio, los materiales de construcción, el agua y, evidentemente, el petróleo. HUNTINGTON, S. (2001). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Ediciones Paidós. p. 30. e *Ibidem*.

2.3. Conceptualización de autonomía estratégica

2.3.1. Aproximación histórica al concepto

Al contrario que la seguridad energética, cuyo desarrollo histórico comenzó hace más de un siglo, el concepto de autonomía estratégica es mucho más reciente, ya que parte de su actual relevancia proviene de la publicación en 2016 de la EGS, donde se marcaba como uno de los objetivos prioritarios de la acción exterior europea. En ese importante documento, se clarificaba por primera vez la ambición de alcanzar una autonomía estratégica, ya que un nivel adecuado era «importante para la capacidad [...] de fomentar la paz y la seguridad de Europa fuera de sus fronteras»⁶⁴. La alusión evidenciaba la necesidad imperante de alcanzar cierto grado de independencia tanto en la planificación estratégica como en la capacidad operativa con el fin de llevar a cabo una política exterior lo más autónoma posible en un escenario global marcado por la rivalidad geopolítica, los desafíos no estatales y la poca solidez de las alianzas tradicionales.

Aunque el término se comenzó a utilizar a partir de los noventa en Francia, ya desde la fundación de la V República en 1958 el general De Gaulle defendió que tanto Francia como Europa debían constituir una tercera fuerza entre los dos grandes potencias de la Guerra Fría, emancipándose de la influencia estadounidense y desarrollando su propio proyecto político y defensivo⁶⁵. Durante el periodo de la *detenté*, la Presidencia francesa propugnó la necesidad de una independencia nacional al margen del enfrentamiento entre bloques con el fin de perseguir sus intereses en la escena internacional⁶⁶. Dos décadas después, este planteamiento fue promovido en España por Fernando Morán Vázquez, ministro de Exteriores entre 1982 y 1985, que abogaba por ampliar el margen de autonomía dentro del sistema occidental para evitar el complejo de satelización, lo que le haría ganar relevancia como actor internacional⁶⁷.

Posteriormente, el concepto de autonomía estratégica se desarrolló como un término de carácter puramente militar. Una de las primeras referencias directas al concepto de autonomía estratégica data del Libro Blanco para la Defensa y la Seguridad Nacional francesa en 1994⁶⁸. En él, se asumía la necesidad de «defender sus intereses vitales, consolidar su elección europea y

⁶⁴ *Ibidem*. p. 14.

⁶⁵ VEIGA, F., DA CAL, E. U. y DUARTE, A. (2006). *La paz simulada, una historia de la Guerra Fría*. Madrid, Alianza Editorial. pp. 229-232.

⁶⁶ MAURO, F. (2018). *Strategic autonomy under the spotlight. The new holy grail of European Defense*. Bruselas, Group of Research and Information on Peace and Security (GRIP). p. 4. Disponible en: https://www.grip.org/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2018/Rapport_2018-1_EN.pdf

⁶⁷ AGUILAR, M. A. (1983). ««Debemos ampliar el margen de autonomía de la acción de España dentro del sistema occidental»». Madrid, *El País*. 6 de marzo de 1983. Disponible en: https://elpais.com/diario/1983/03/06/espana/415753207_850215.html [Última consulta: 02-04-2019].

⁶⁸ En su investigación sobre el concepto, Frédéric Mauro no encuentra referencias escritas anteriores al Libro Blanco de 1994, pese a que De Gaulle, en su etapa como presidente de Francia, llegó a utilizar el concepto en algunos de sus discursos. MAURO. *Op. Cit.* p. 4.

cumplir con su vocación internacional»⁶⁹, en clara referencia al deseo de liderar una Europa global bajo el liderazgo francés tras el fin de la Guerra Fría. Según el documento, el repliegue de la amenaza representada por el Pacto de Varsovia no justificaba la renuncia a la vocación, influencia y capacidad de acción global de Francia, alejando la idea de avalar la seguridad europea a través de una OTAN que había perdido su sentido histórico. La idea principal era asumir un modelo equilibrado entre la independencia y el compromiso internacional en un entorno cambiante.

En realidad, lo que Francia buscaba era una mayor libertad a la hora de fijar sus prioridades en política exterior. Para ello, propugnaba una autonomía estratégica tanto francesa como europea con la que ganar independencia frente a EE. UU., estableciendo una cultura estratégica comunitaria y tratando de impedir la subordinación de la UE a los intereses estadounidenses⁷⁰. Para ello, se asumía la necesidad de adaptar las Fuerzas Armadas francesas para la nueva clase de conflictos que se desarrollarían en las décadas posteriores, en los que sería necesario llevar a cabo operaciones de resolución de crisis con fuerzas convencionales más reducidas, precisas y coordinadas. Este interés se enmarcaba en el cambio de paradigma militar iniciado tras el colapso de la URSS, basado en la creencia de que ya no habría grandes guerras entre Estados bajo una permanente amenaza nuclear, sino conflictos locales y regionales asimétricos, complejos y con un papel relevante de actores no estatales o paraestatales. En ese contexto, Francia consideraba que los Estados miembros podrían asegurar por sí solos la estabilidad del continente europeo, especialmente si su Gobierno llevaba a cabo una política continental más activa.

Sin embargo, este proyecto terminó fracasando y el nuevo escenario de seguridad se abordó en el marco de la OTAN y la estrategia estadounidense de la «nueva Europa» postsoviética⁷¹. Pero algunos años los británicos alentaron de nuevo el avance hacia la consecución de una capacidad militar autónoma para la UE. El proyecto fue impulsado por el primer ministro británico y desde el primer momento contó con el apoyo francés pese a las diferencias estratégicas existentes⁷². Ambos líderes se sentían frustrados por la incapacidad europea para armar una intervención que

⁶⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA FRANCESA. (1994). *Livre Blanc sur la Défense*. Commission du Livre Blanc. p. 50. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/944048700.pdf>

⁷⁰ PLANTIN, M. C. (1999). “NATO Enlargement as an obstacle to France’s European Designs”, en DAVID, C. y LEVESQUE, J. (eds). *Future of NATO: Enlargement, Russia, and European Security*. Quebec, McGill-Queen's University Press. pp. 95-96.

⁷¹ Aunque la estrategia se publicó en agosto de 1991, mes en el que todavía existía la URSS –su disolución tuvo lugar en diciembre de ese mismo año–, los autores de la estrategia ya asumían como inevitable, sino el completo colapso de la URSS, sí la desaparición de gran parte de su influencia mundial. PRESIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS. (1991). *National Security Strategy of the United States*. Homeland Security Digital Library. Center for Homeland Defense and Security. p. 6. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=460714>

⁷² PARRY, E. J. (2008). “The St Malo declaration 10 years on”. *The Financial Times*. 1 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.ft.com/content/7d97f048-bfc7-11dd-9222-0000779fd18c> [Última consulta: 03-04-2019]

permitiera frenar la escalada bélica en Bosnia y Kosovo⁷³. En diciembre de 1998, reunidos en la ciudad de Saint-Malo, Blair y Chirac decidieron que «la Unión debe tener capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlos y una disposición para hacerlo, con el objetivo de responder a crisis internacionales»⁷⁴. Ese mismo año, el Gobierno británico dibujó en la revisión de su Estrategia de Defensa el esbozo de su definición de autonomía estratégica, asegurando que la situación del momento requería «una política exterior integrada a través de la cual podamos perseguir nuestros intereses utilizando todos los instrumentos a nuestra disposición, incluidos los diplomáticos, de desarrollo y militares»⁷⁵.

Durante la siguiente década, Francia continuó evolucionando el concepto de autonomía estratégica en sus documentos de seguridad, buscando oportunidades que le permitieran una aplicación práctica. En 2008, el Gobierno francés presentó una actualización del Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional con el que pretendía adaptar su estrategia a la nueva realidad internacional, dominada por un profundo proceso de globalización que aumentaba la naturaleza de las amenazas, lo que imposibilitaba garantizar la seguridad sin consolidar una estabilidad regional e internacional⁷⁶. En este contexto, el texto promulgaba la necesidad de equilibrio entre cinco funciones clave para la consecución de los intereses globales de Francia. La autonomía estratégica era, al mismo tiempo, condición indispensable para cada una de estas y el objetivo final que se alcanzaría una vez que se aseguren todas ellas, ya que permitiría a Francia disponer de plena independencia de acción⁷⁷.

Además, se apostaba porque la UE asumiera un rol mucho más activo ya no solo en su propia Defensa, sino también en la estabilidad global. Por eso, los autores defendían la necesidad de alcanzar una autonomía estratégica a escala europea con la que los Estados miembros pudieran perseguir sus intereses mundiales de manera más independiente⁷⁸. De este modo, se sostenía que «la Unión necesita una capacidad de planificación estratégica permanente y autónoma»⁷⁹ como

⁷³ JANNUZZI, G. (2005). *La Gran Alianza: Orígenes, transformaciones y futuro de la OTAN*. Buenos Aires. Prometeo Libros. pp. 87-97.

⁷⁴ RUTTEN, M. (2001). "From St-Malo to Nice. European Defence: Core documents". *Institute for Security Studies*. p. 22. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>

⁷⁵ SECRETARÍA DE ESTADO DE DEFENSA. (1998). *Strategic Defence Review*. Gobierno del Reino Unido. p. 9. Disponible en: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121018172816/http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf

⁷⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA FRANCESA. (2008). *The French White Paper on Defence and National Security*. Editorial Odile Jacob. pp. 23-33.

⁷⁷ Estas eran la capacidad de conocimiento y anticipación ante los desafíos, la prevención como aspecto esencial para limitar la aparición de amenazas, la *deterrence* como capacidad de disuasión, la protección tanto del territorio nacional francés como del de los aliados y la capacidad de intervención en el exterior. *Ibidem*. pp. 61-70.

⁷⁸ *Ibidem*. pp. 78-82.

⁷⁹ *Ibidem*. p. 84.

requisito previo para realizar intervenciones exteriores, garantizando que «las operaciones militares y las misiones civiles de la Unión estén bajo un liderazgo estratégico unificado en Bruselas»⁸⁰. Por otra parte, se identificaba la creencia de que la autonomía estratégica europea estaba condicionada al desarrollo de una industria de Defensa común, impulsada por la ya creada Agencia Europea de Defensa (AED). La idea, aunque rompedora, no era nueva, pues se trataba de la vieja ambición francesa de liderar una Defensa comunitaria como pilar de una UE convertida en potencia mundial, aunque expresada de manera más fehaciente.

En 2010, el concepto de autonomía estratégica saltó al contexto europeo. Frédéric Mauro identifica la primera mención al término en un documento comunitario en la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa, donde se defendía que la UE debe potenciar su autonomía estratégica para «defender sus intereses en el mundo y sostener sus valores fundacionales, contribuyendo al mismo tiempo a un multilateralismo eficaz en apoyo del Derecho internacional»⁸¹, apostando por la preeminencia industrial y tecnológica para sostenerla. En dicha referencia, se dibujaba la tradición y el enfoque francés, ya que se basaba en los dos aspectos claves de su conceptualización, la soberanía operativa e industrial. Tres años después, la Comisión defendió la necesidad de «disponer de seguridad de abastecimiento, acceso a las tecnologías esenciales y una soberanía operativa»⁸² en su comunicación *Hacia un sector europeo de Defensa y Seguridad más competitivo y eficiente*.

A finales de ese mismo año, el concepto fue utilizado también por el Consejo Europeo. En las conclusiones del 19 y 20 de diciembre sobre la PCSD, y respecto al fortalecimiento del sector de la Defensa, los líderes de los Estados miembros se mostraron de acuerdo en la necesidad de alcanzar una mayor autonomía estratégica, aunque circunscrita solo al aspecto industrial⁸³. La utilización del término por los jefes de Estado y de Gobierno marcó un punto de inflexión, ya que son quienes fijan las orientaciones generales y los intereses geoestratégicos de la UE, por lo que a partir de ese momento la autonomía estratégica se convirtió en una prioridad política. En los años

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ PARLAMENTO EUROPEO. (2010). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa. Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo*. Comisión de Asuntos Exteriores. Documento (2009/2198(INI)). europal.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//ES#title2> [Última consulta: 19-02-2019]

⁸² COMISIÓN EUROPEA. (2013). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia un sector de seguridad y Defensa más competitivo y eficiente*. Bruselas, Documento COM(2013) 542 final. p. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=EN>

⁸³ CONSEJO EUROPEO. (2013). *Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013. Conclusiones del Consejo Europeo (ya adoptadas)*. Bruselas. p. 8. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf

siguientes, las diferentes instituciones comunitarias utilizaron el concepto en numerosos e importantes documentos, introduciéndolo en la cultura estratégica europea, aunque en sus inicios el término hacía referencia solo a la capacidad industrial y no al enfoque francés, más amplio, multidimensional y con clara vocación operativa.

Fue también en 2013 cuando la Presidencia de la República Francesa actualizó su Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional, justificando la revisión por los cambios drásticos ocurridos tanto en el entorno nacional como internacional en ese último lustro. En el documento, la autonomía estratégica era elevada al primer principio de la estrategia, ya que era la que garantizaría la libertad de decisión y acción y permitiría «tomar la iniciativa en las operaciones que considere necesarias para preservar sus intereses de seguridad y, cuando corresponda, federar la acción de sus socios, particularmente dentro de la Unión Europea»⁸⁴. El salto era tanto cualitativo como cuantitativo –el concepto se mencionaba diez veces más que en 1994–, ya que en casi dos décadas se pasaba de un término ambiguo que esbozaba la ambición de tomar decisiones más independientes en un nuevo contexto global a constituir la base de la estrategia de Defensa francesa, lo que sin duda tuvo un efecto relevante en la importancia y conceptualización del término a escala europea. Además, vinculaba la autonomía estratégica a la soberanía de la industria de Defensa, pues se consideraba que esta se basaba en la «propiedad nacional de las capacidades esenciales»⁸⁵. Respecto a la UE, la línea era similar, apostando por una mayor independencia en la escena internacional que permitiera perseguir los intereses comunitarios de manera exitosa.

De este modo, a partir del 2013 el concepto se hizo más común, llegando a formar parte del léxico habitual del sector de la seguridad y la Defensa. Por ejemplo, España lo incluyó en su Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa en 2015⁸⁶, mientras que en otros continentes actores como India comenzaban a asumirlo en sus documentos estratégicos⁸⁷. Sin embargo, el gran salto se produjo en 2016 cuando en la EGS se señaló la autonomía estratégica como uno de los objetivos principales de la acción exterior europea⁸⁸, tal y como había solicitado Francia en 2008. Se trataba, sin duda, de la asunción en la UE del concepto de autonomía estratégica desarrollado

⁸⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA FRANCESA. (2013). *The French White Paper on Defence and National Security*. Ministerio de Defensa. p. 84.

⁸⁵ *Ibidem*. p. 20.

⁸⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL. (2015). *Estrategia de Tecnología para la Innovación para la Defensa*. Ministerio de Defensa de España. Subdirección General de Planificación. p. 25. Disponible en:

<https://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/Lists/Publicaciones/Attachments/205/ETID%202015.pdf>

⁸⁷ MINISTERIO DE DEFENSA DE LA INDIA. (2014). *Annual Report Year 2013 - 2014*. Gobierno de la India. p. 2. Disponible en: <https://mod.gov.in/sites/default/files/AR1314.pdf>

⁸⁸ COMISIÓN EUROPEA (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. p. 14. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

por Francia, con referencias tanto a la capacidad operativa como industrial. Lo hacía movida por las circunstancias, con las tradicionales alianzas cada vez más debilitadas y un escenario global multipolar donde se multiplicaban las amenazas y los retos, muchos de ellos de carácter no estatal. Sin embargo, la EGS provocó la intensificación del debate sobre qué es la autonomía estratégica, qué implica y cuáles son sus dimensiones, pues las tradiciones en materia de Defensa de los Estados miembros eran –y son– tan dispares como sus visiones de las relaciones internacionales, lo que provoca reticencias, diferencias conceptuales y discrepancias estratégicas.

2.3.2. *El concepto de autonomía estratégica*

Como se ha explicado anteriormente, autonomía estratégica es un término relativamente nuevo, pues si bien hace alusión a conceptos ampliamente desarrollados, como el de dependencia e independencia, se trata de una expresión concreta que se utiliza en documentos estratégicos desde hace no más de treinta años. Además, es una locución vinculada al campo de la Defensa y la política exterior, muy común en los documentos tanto de la UE como de los Estados miembros, mientras que fuera de Europa su utilización es menos común. Por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos de 2017, publicada solo un año después de la Estrategia Global de la UE, no se recurre ni una sola vez a dicho vocablo.

Sin embargo, y pese a su condición novedosa, se trata de un concepto fácilmente comprensible, por lo menos, de manera superflua. La autonomía hace referencia a la independencia, es decir, a la no subordinación a un poder externo, lo que implica soberanía y emancipación, mientras que la palabra estratégica es alusiva a los planes o tácticas diseñadas para alcanzar objetivos previamente marcados. Por lo tanto, la autonomía estratégica implica, a grandes rasgos, la capacidad de diseñar y desarrollar proyectos con los que alcanzar intereses propios evitando aquellas influencias externas que puedan debilitarlos o liquidarlos. Sin embargo, esta definición es fácilmente confundible con otros conceptos, como la autarquía, que implica el aislamiento y la inaccesibilidad de los recursos ajenos, algo que en un principio no es condición *sine qua non* para alcanzar la autonomía estratégica.

Al contrario que lo sucedido con el término de seguridad energética, en la actualidad no existe un profundo debate sobre la conceptualización de autonomía estratégica, en parte porque se trata de un término de nuevo cuño, geográficamente delimitado y fácilmente comprensible. Sin embargo, sí que coexisten diferentes definiciones que evidencian importantes variaciones en la terminología del este, sobre todo debido a que la visión y la cultura estratégica de cada actor condiciona su conceptualización. Por lo tanto, y pese a la clara alusión a la independencia táctica como base, los objetivos de cada parte terminan difuminando la propia definición del término,

dando lugar a importantes diferencias conceptuales que varían según el enfoque a partir del que se estudie.

2.3.2.1. Enfoque realista de la autonomía estratégica

La asociación entre autonomía estratégica y capacidad militar es una constante en todos los estudios sobre el término, siendo a menudo tratados como dos conceptos idénticos. Esta vinculación deriva de la necesidad forzosa de contar con fuerzas operativas durante las situaciones de crisis, que es el momento más determinante de la autonomía estratégica, pero también de una visión muy particular de las relaciones internacionales. Por ejemplo, en la ya citada Declaración francobritánica de Saint-Malo de 1998 se asumía que «la Unión debe tener capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlos y una disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales»⁸⁹, para lo que se debía contar con «estructuras apropiadas y una capacidad de análisis de situaciones, fuentes de inteligencia y una capacidad de planificación estratégica relevante»⁹⁰. Lo que se pretendía era dotar a la UE de una capacidad militar mínima para responder de manera autónoma ante situaciones complejas en las que el *peace-keeping* debía ser sustituido por el *peace-enforcing*, justo lo que los Estados miembros no habían sido capaces de lograr en Bosnia⁹¹. Por eso, se trataba de una conceptualización que ligaba la autonomía estratégica al uso de la fuerza de acción bélica, obviando otros elementos relevantes, como la soberanía industrial.

Basado en este enfoque, Mauro asume que la autonomía estratégica debe estar limitada al mundo militar. Esto se debe a que todos los intentos por compararla con «la ambición de una política exterior individual, o de incluir otros elementos en ella, como la política de desarrollo, conducen a la confusión entre este concepto y el de independencia»⁹². Por eso, para el autor la autonomía estratégica no es «ni más ni menos que la capacidad de un Estado para decidir y librar una guerra por sí solo»⁹³. En este caso, los aspectos industriales y económicos también serían elementos relevantes siempre que estén destinados a apoyar y fortalecer el esfuerzo bélico. Sin embargo, como el propio Mauro reconoce, esto puede derivar en la confusión entre autonomía estratégica e independencia militar, pues se trata de la capacidad para librar todas las guerras posibles o, en cualquier caso, de contrarrestar todas las amenazas existentes sin ningún tipo de

⁸⁹ RUTTEN. *Op. Cit.* p. 22.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ JANNUZZI. *Op. Cit.* p. 90.

⁹² MAURO. *Op. Cit.* p. 21.

⁹³ *Ibidem.* p. 22.

ayuda externa. En este punto, admite que se trata de un concepto muy relativo y que nunca puede estudiarse como absoluto, ya que para cada reto se requieren unas herramientas específicas⁹⁴.

Por su parte, para Gergely Varga la autonomía estratégica supone, en el caso de la UE, «la capacidad para emprender operaciones militares expedicionarias exigentes, al menos en la vecindad europea»⁹⁵. Quizás lo más llamativo de esta definición sea el calificativo de «exigentes», que solo se puede entender como un esfuerzo a gran escala y extendido en el tiempo. Varga, que realiza su estudio para un *think tank* húngaro, parte de la premisa de que la situación fronteriza de los Estados miembros se ha deteriorado mucho en la última década, por lo que la UE debe prepararse para un futuro en el que se requerirá abordar todas estas amenazas con una contribución más reducida de la OTAN⁹⁶. Por su parte, para Arteaga la autonomía estratégica está vinculada a «las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones autónomas»⁹⁷.

Todas estas definiciones tienen su base en la escuela del realismo político. Para sus autores, que pretenden explicar el mundo político desde un enfoque racional y para quienes el Estado es la entidad suprema del orden internacional, las relaciones entre los diferentes actores globales se basan exclusivamente en el concepto del interés, definido en términos de poder⁹⁸. Por lo tanto, las reglas que delimitan la interacción entre países se fundamentan en el provecho o ganancia que extraiga aquel que consiga imponer sus preferencias, por lo que siempre existirá una lucha por implantar las condiciones propias. Para Morgenthau, padre de esta corriente de pensamiento, interés y poder son indisolubles, pues el segundo es el único camino hacia el primero⁹⁹. En este contexto, uno de los rasgos diferenciadores de la política mundial es la persistencia del conflicto, estimulado por la diferencia de intereses entre los Estados, mientras que otro sería el equilibrio de poder para evitar la supremacía de una sola superpotencia o imperio¹⁰⁰. La capacidad militar, por tanto, es un elemento imprescindible para cualquier país y condiciona su desempeño en el sistema, ya que es la herramienta esencial para la lucha y el ejercicio de poder.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ VARGA, G. (2017). “Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives”. *Institute for Foreign Affairs and Trade*. KKI Studies Serie. p. 5. Disponible en: https://kki.hu/assets/upload/07_KKI-Studies_CSDP_VargaG_20171003.pdf

⁹⁶ *Ibidem*. pp. 20-22.

⁹⁷ ARTEAGA, F. (2017). “La autonomía estratégica y la defensa europea”. *Real Instituto Elcano*. Documento ARI 76/2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari76-2017-arteaga-autonomia-estrategica-defensa-europea

⁹⁸ ORO TAPIA, L. R. (2013). *El concepto de realismo político*. Santiago de Chile, RIL Editores. pp. 27-29.

⁹⁹ A partir de la segunda edición de su obra *Politics Among Nations*, Morgenthau incluyó una síntesis de su enfoque analítico en lo que él llamó «los seis principios del realismo político», donde abrevió gran parte de su teoría sobre las relaciones internacionales. MORGENTHAU, H. J. (1993). *Politics Among Nations. The struggle for power and peace*. Kenneth W. Thompson. pp. 4-16.

¹⁰⁰ ORO TAPIA. *Op. Cit.* p. 51 y p. 90.

Aunque el realismo político ha perdido cierta presencia en las últimas décadas debido a la instauración de un escenario multilateral asentado en normas comunes desarrolladas al abrigo de organismos supranacionales¹⁰¹, en este trabajo se asume que la definición de autonomía estratégica es inseparable de algunos elementos de la percepción realista del orden internacional, sobre todo debido a que el conflicto es una parte inherente a este incluso en periodos de paz. La necesidad de proteger la soberanía y la independencia ante cualquier lucha de intereses requiere de cierta capacidad militar, aunque sea de manera disuasoria, pues de ella depende la propia seguridad del Estado. Pero esto no descansa solo en la fuerza bruta. Por otra parte, y mucho más cerca del idealismo político, para un actor con los objetivos globales de la UE aspectos como la diplomacia, la ayuda humanitaria o las relaciones comerciales no pueden separarse de la conceptualización de autonomía estratégica, pues su vocación es ejercer una influencia mundial a través de herramientas ajenas al *hard power*, como la capacidad normativa.

En esta línea, y aún dentro de un enfoque realista –aunque superando la concepción estatocéntrica que le caracteriza–, las politólogas Kempin y Kunz aportan una interesante conceptualización en su estudio sobre la cooperación francoalemana en el marco de la PCSD. Para ambas autoras, la autonomía estratégica es la suma de tres dimensiones mutuamente dependientes, como son la autonomía política, la autonomía operacional y la autonomía industrial¹⁰². La primera de ellas hace referencia a la capacidad de tomar decisiones en materia de política de seguridad y actuar conforme a ellas, mientras que la segunda alude a la posibilidad de planificar y realizar operaciones exteriores, tanto de carácter militar como civil. En tercer lugar, se apunta a la necesidad de desarrollar y construir las capacidades requeridas para alcanzar la autonomía operacional, en clara alusión a la soberanía industrial descrita anteriormente.

Las dos últimas dimensiones hacen referencia a la concepción básica de la autonomía estratégica, es decir, a la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas como herramienta principal para alcanzar los objetivos de un actor internacional. Sin embargo, la primera aporta un encuadre más novedoso. Kempin y Kunz consideran que para alcanzar la autonomía estratégica es necesario definir claramente las metas de la política de seguridad, así como los instrumentos disponibles para lograrla, para lo que se requiere un análisis exhaustivo del entorno y de los intereses propios, dando lugar a la construcción de una cultura estratégica. En el caso europeo, esto es muy relevante

¹⁰¹ BARBÉ, E. (1987). “El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans. J. Morgenthau”. *Revista de Estudios Políticos*. núm. 57. pp. 165-167.

¹⁰² KEMPIN, R. y KUNZ, B. (2017). “France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy. Franco-German Defence Cooperation in a New Era”. *IFRI Policy Papers: Notes du Cerfa*. núm. 141. pp. 10-11. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Kempin_Kunz_France_Germany_European_Strategic_Autonomy_2017.pdf

ya que, «si varios actores quieren lograr la autonomía estratégica juntos, sus análisis y prioridades deben ser compatibles»¹⁰³. En esta conceptualización no se abandona la idea de que las relaciones exteriores se basan en la lucha de interés, comúnmente ejercida a través del poder militar, pero condiciona la autonomía estratégica a la definición de dichos intereses, pues en caso contrario se perseguirían objetivos inconcretos, para lo cual la capacidad militar resultaría estéril.

2.3.2.2. Enfoque multidimensional de la autonomía estratégica

El estudio de la autonomía estratégica bajo el prisma del realismo aporta dos principios que pueden parecer contradictorios pero que, en realidad, son complementarios. En primer lugar, que la existencia habitual o esporádica de conflictos y crisis en la esfera global hacen indispensable algún grado de capacidad militar para el desarrollo efectivo de la autonomía estratégica. En segundo lugar, que la actual configuración de las relaciones internacionales, caracterizadas por el multilateralismo, la interdependencia económica y la presencia de organismos supranacionales, hacen que una conceptualización basada en un enfoque exclusivamente realista se quede incompleta, incoherente e incluso caduca, pues existen otras dimensiones igualmente relevantes que son obviadas. Estas dos ideas confluyen muy bien en la UE, un actor con un planteamiento de las relaciones internacionales alejado del realismo político y que, sin embargo, se enfrenta a importantes retos que requieren de una capacidad militar operativa y permanente.

Grevi se muestra de acuerdo con esto y asume que en la conceptualización aplicable a la UE debe incluir aspectos de corte político, industrial o monetario, además del militar¹⁰⁴. Para el autor, la autonomía estratégica europea tiene como uno de sus principales objetivos «fortalecer la propia resistencia [...] a los desafíos de la globalización (desde los shocks financieros hasta los flujos migratorios masivos), así como a las tácticas políticas y económicas empleadas deliberadamente por otros para dividir Europa»¹⁰⁵, por lo que el término tiene que abarcar todas las herramientas y recursos disponibles para luchar contra estos nuevos retos, ya sean militares o de otra índole. En esta línea, López Jacoiste también considera que el concepto debe tener tres dimensiones: la política, la cual permita establecer estrategias con total consenso –lo que implica una cultura estratégica–; la operativa, que proporcione la capacidad para llevarlas a cabo, y la industrial, que dote de las herramientas militares necesarias para imponerlas¹⁰⁶.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ GREVI, G. (2019). “Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power”. *European Policy Center*. pp. 10-11. Disponible en:

https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/190719_Strategicautonomy_GG.pdf

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 11.

¹⁰⁶ La autora realizó estas consideraciones en el transcurso de la jornada sobre la PCSD titulada «¿Hasta dónde el alcance del refuerzo de la Seguridad y la Defensa Europea?: *Strategic Compass*», organizada por el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo el 18 de noviembre de 2020. LÓPEZ JACOISTE, M. E. (2020).

De manera similar define el concepto Timmers, que entiende esta como «la habilidad, en términos de capacidad y capacidades, para decidir y actuar sobre los aspectos esenciales del futuro a largo plazo en la economía, la sociedad y sus instituciones»¹⁰⁷. Esta definición está basada, tal y como reconoce el autor, en el estudio de Kempin y Kunz, aunque Timmers ofrece una pequeña pero interesante innovación, la temporalidad, al asumir que la autonomía estratégica debe desarrollarse a largo plazo para que sea eficaz, lo que implica perfilar una cultura estratégica. La importancia de esta definición reside, en primer lugar, en la certeza de que los objetivos que se persiguen en la esfera internacional no pueden ser abordados en un corto periodo de tiempo, sino que requieren de estrategias destinadas a durar más de una década antes de dar resultados definitivos. Además, el objetivo final es afianzar la independencia de acción de un actor con carácter permanente, ya que lograrlo por poco tiempo no tendría ningún sentido estratégico. Por lo tanto, es evidente que la autonomía estratégica debe tener no solo una ambición largoplacista, sino también estar diseñada para adaptarse a los cambios del entorno para perdurar en el tiempo.

Desde un enfoque multidimensional, una de las definiciones más acertadas es la desarrollada por los politólogos alemanes Lippert, von Ondarza y Perthes, que en su estudio sobre la autonomía estrategia de la UE y de la República Federal de Alemania definen esta como «la capacidad de establecer prioridades propias y llevar a cabo decisiones propias en materia de política exterior y de seguridad, junto con los medios institucionales, políticos y materiales con los que lograrlo, ya sea en cooperación con terceros o solos si es necesario»¹⁰⁸. En este caso, los autores incorporan a la definición no solo el objetivo final de la autonomía estratégica –la defensa de los intereses propios–, sino también los recursos necesarios para ello, que van más allá de las fuerzas militares, lo que sin duda es un elemento esencial de la definición.

Uno de los aspectos destacables de la investigación de Lippert, von Ordanza y Perthes es su enfoque desde el concepto de la legitimidad. De manera evidente, todo poder con ambición de legalidad debe ser legítimo, es decir, debe ejercerse en base a la ley establecida para ser acatado y asumido, algo que es intrínseco a la definición del Estado y su soberanía. Sin embargo, en el caso de la UE, el desarrollo de la autonomía estratégica y, como consecuencia, la proyección de instrumentos económicos, civiles y militares para alcanzar y defender unos intereses propios debe

“Intervención personal”, en *La nueva generación de la UE: ¿Hasta dónde el alcance del refuerzo de la Seguridad y la Defensa Europea?: Strategic Compass*. Jornada Virtual. Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

¹⁰⁷ TIMMERS, P. (2018). “Cybersecurity is forcing a rethink of strategic autonomy”. *The Oxford University Politics Blog*. 14 de septiembre de 2018. [Blog post]. Disponible en: <https://blog.politics.ox.ac.uk/cybersecurity-is-forcing-a-rethink-of-strategic-autonomy/> [Última consulta: 21-01-2019]

¹⁰⁸ LIPPERT, B., VON ORDANZA, N. y PERTHES, V. (2019). “European Strategic Autonomy: Actors, issues, conflicts of interests”. *German Institute for International and Security Affairs*. p. 5. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf

hacerse en base a una legitimidad clara y reconocida tanto en el interior como en el exterior, ya que la UE no es un Estado tradicional y, por lo tanto, no puede dar por supuestos los estándares de soberanía atribuibles a estos. En este punto, los autores consideran que en el proceso para alcanzar la autonomía estratégica a nivel comunitario deben de quedar esclarecidos el sistema de votación dentro del Consejo y el papel del Parlamento Europeo para dotar de mayor reconocimiento a las decisiones adoptadas en su seno¹⁰⁹.

Brustlein coincide con los politólogos alemanes en que, pese a ser un elemento central, la autonomía estratégica tiene más dimensiones que la puramente militar, siendo lo verdaderamente significativo el claro establecimiento de las prioridades de la política exterior y las estrategias para alcanzarlas, ya sea a través de la cooperación o de la intervención, haciendo hincapié en el concepto de cultura estratégica. Además, defiende que no existe una sola definición válida para el concepto, pues este está ampliamente condicionado por los objetivos finales de cada potencia. En el caso europeo, el autor considera que «ser estratégicamente autónomo requiere la capacidad de establecer una visión de su papel en su vecindario y en el escenario mundial, identificar objetivos políticos deseables y elaborar e implementar planes destinados a alcanzarlos, incluso mediante el uso de la fuerza militar»¹¹⁰. Brustlein también resalta una importante diferencia con el concepto francés, ya que este mantiene la confianza en los aliados para mantener elementos críticos de las Fuerzas Armadas y él recomienda evitarlo.

Por su parte, Kalyanaraman interpreta que la autonomía estratégica «denota la capacidad de un Estado para perseguir sus intereses nacionales y adoptar sus preferencias en política exterior sin estar limitado de ninguna manera por otros Estados»¹¹¹. Aunque lo hace estudiando el peculiar caso de la República de la India, una potencia regional con serios litigios fronterizos, lo relevante de su conceptualización es que no asume que los actores tengan la necesidad de lograr sus objetivos a través del uso de la fuerza, si no que puede conseguirlo a través de otras herramientas. Además, el autor aporta una diferencia innovadora, ya que entiende que la autonomía estratégica no solo depende de las características propias de un Estado, sino también del orden internacional establecido. De este modo, «un orden bipolar o multipolar probablemente proporcione un mayor margen de maniobra diplomático y, por lo tanto, ayude a evitar los altos costos de seguir una

¹⁰⁹ *Ibidem*. pp. 14-15.

¹¹⁰ BRUSTLEIN, C. (2018). “European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility”. *Institut Français des Relations Internationales (IFRI)*. Editorial. p. 3. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_european_strategic_autonomy_2018.pdf

¹¹¹ KALYANARAMAN, S. (2015). “What is “strategic autonomy”? How does it help India’s security?”. *Ask an expert*. Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA). 20 de enero de 2015. [Blog post]. Disponible en: https://idsa.in/askanexpert/strategicautonomy_indiasecurity [Última consulta: 21-01-2019]

política o un interés»¹¹², mientras que una estructura global donde solo exista una gran potencia hegemónica restringirá las posibilidades de llevar a cabo decisiones autónomas. En el caso de la UE, al igual que para la India, el éxito en la búsqueda de una mayor autonomía estratégica depende tanto de su capacidad a la hora de diseñar políticas propias y desarrollar las capacidades que permitan alcanzar sus objetivos como de un escenario caracterizado por la multilateralidad y la disgregación de los focos de poder, lo que aporta una mayor capacidad de negociación.

Es evidente que un enfoque multidimensional es más apropiado en la búsqueda de una definición aplicable a la UE. De hecho, las instituciones europeas han utilizado conceptualizaciones de este tipo al hablar de autonomía estratégica. Aunque el término ya había sido utilizado con anterioridad, la definición más precisa la realizó en 2016 el Consejo de Asuntos Exteriores, cuando lo concretó como «la capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario»¹¹³. Pese a su brevedad, la aclaración asume los puntos más relevantes de los anteriores trabajos, como la utilización de todas las herramientas a su alcance, sean de carácter militar o no –a eso hace referencia con el genérico «capacidad»– o la vocación tanto global como extensa en el tiempo.

Esta escueta definición ha sido utilizada desde entonces en todos los documentos del Consejo que han hecho referencia al concepto. Por su parte, el actual AR ha analizado y ampliado el concepto en numerosas ocasiones, asumiendo que, aunque la dimensión de seguridad sigue siendo predominante, se trata de un término amplio que abarca también temas comerciales y tecnológicos, reconocimiento de esta manera un claro enfoque multidimensional, pues para él la autonomía estratégica no se puede limitar a la seguridad y la Defensa en un mundo cada vez más interconectado económica y digitalmente¹¹⁴. En la misma línea avanza García Pérez, que en su crítica a la falta de concreción al respecto en la EGS la define como «la capacidad de un actor internacional para perseguir sus propios intereses sin la restricción de otros actores»¹¹⁵.

Además, Borrell ha destacado la necesidad de establecer una visión estratégica común, ya que, «aunque los Estados miembros de la UE están generalmente de acuerdo en que se enfrentan

¹¹² *Idem.*

¹¹³ CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES. (2016). *Implementation Plan on Security and Defence. 14 November 2016*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea. p. 17. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>

¹¹⁴ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”. *Una ventana al mundo*, 3 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es [Última consulta: 05-05-2021]

¹¹⁵ GARCÍA PÉREZ, R. (2019). “La Unión Europea ante la crisis geopolítica”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch. pp. 505-509.

a los mismos riesgos, la percepción de estos riesgos es necesariamente diferente»¹¹⁶. De este modo, y al mismo tiempo que se desarrollan las capacidades necesarias para ejecutarla, se requiere establecer un marco preferencial en el que se integren las prioridades geopolíticas de cada país en una cultura estratégica europea. Además, el AR ha defendido que para alcanzar una plena autonomía estratégica se necesita fijar de manera clara las relaciones con los socios prioritarios, principalmente con EE. UU., estableciendo alianzas tan sólidas como igualitarias en sus términos en los que la capacidad de acción autónoma no sea vea comprometida. De este modo, Borrell amplía la definición del Consejo interpretando que «la autonomía estratégica no es una varita mágica, sino un proceso a largo plazo para que los europeos tomen, cada vez más, las riendas de su destino, para defender nuestros intereses y valores en un mundo cada vez más hostil»¹¹⁷.

A rasgos generales, el enfoque realista y multidimensional comparten la idea de que un actor que busca alcanzar un elevado grado de autonomía estratégica necesita, en primer lugar, identificar sus prioridades políticas y elaborar planes para alcanzarlos, es decir, definir su cultura estratégica. Sin embargo, difieren en la importancia de las capacidades militares como elemento central para lograr los objetivos marcados. Para los autores del primer grupo, no se puede alcanzar la autonomía estratégica sin una fuerza operativa propia, capaz y equipada a través de una industria de seguridad y Defensa con un bajo nivel de dependencia exterior. Sin embargo, y en base a lo desarrollado por autores críticos a esta línea, esto no tiene por qué ser así. Pese a la evidencia de que se requiere un mínimo de poder bélico para la disuasión y el éxito de misiones de resolución de crisis, convertirlas en el instrumento central de la estrategia global de un actor es tan solo una elección y una necesidad imperiosa. Al contrario, y siempre que se asegure una mínima capacidad militar propia, existen otras herramientas que son igualmente eficaces para alcanzar los objetivos de la política exterior, mucho más si se combinan entre ellas o con las de los socios prioritarios.

2.3.2.3. La soberanía estratégica

Los politólogos Leonard y Shapiro acuñaron en 2019 el término «soberanía estratégica», el cual hace referencia a la autoridad y legitimidad que tiene la UE para ahondar en su emancipación respecto a terceros países y poner en marcha una estrategia colectiva con la que defender sus valores e intereses¹¹⁸. Para ambos autores, la globalización ha traído consigo desafíos que no se pueden afrontar ni de manera individual ni con las viejas fórmulas de antaño, por lo que se requiere crear «un sistema mixto de gobernanza para la política exterior que integre y aproveche mejor

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ LEONARD, M. y SHAPIRO, J. (2019). “Empowering EU member states with strategic sovereignty”. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. ECFR/289. pp. 2-3. Disponible en: https://www.ecfr.eu/page/-/1_Empowering_EU_member_states_with_strategic_sovereignty.pdf

todas las formas de influencia europea, mejorando así la independencia de los Estados miembros de las potencias externas»¹¹⁹, superando de este modo la conceptualización clásica de autonomía estratégica. La idea de la soberanía europea, pese a ser una expresión sensible en el ámbito comunitario, ha sido utilizada por algunos líderes europeos en los últimos años, como el presidente de Francia, Emmanuel Macron, que en 2017 desarrolló las seis claves con las que la UE lograría superar con éxito los desafíos globales a los que se enfrenta, asegurando que «solo Europa puede, en una palabra, garantizar una soberanía genuina o nuestra capacidad para existir en el mundo de hoy y defender nuestro valores e intereses»¹²⁰.

Un año después, Juncker defendió esta idea al reivindicar el papel de la UE en el devenir de la política internacional, asegurando que «la geopolítica nos indica que ha sonado definitivamente la hora de la soberanía europea»¹²¹. De este modo, el presidente de la Comisión manifestó la necesidad de asumir de manera conjunta un mayor liderazgo mundial, asumiendo una cultura estratégica común que sirviera de base a una acción exterior más decidida. Para lograrlo, se proponía asumir una soberanía europea, que no estaría por encima de la de los Estados miembros, sino que sería la suma de todas ellas, logrando una soberanía «compartida»¹²². De este modo, la UE tendría la capacidad de desempeñar un papel determinante en el curso de los asuntos mundiales, lo que bautizó como «*weltpolitikfähigkeit*»¹²³. En este caso, queda patente que la soberanía es el requisito previo para la autonomía estratégica, ya que es la condición que permitirá llevar a cabo una acción autónoma reconocida en la esfera global. Es a lo que se referían Lippert, von Ordanza y Perthes con la legitimidad de la autonomía estratégica, ya que ningún actor puede desarrollar una política exterior efectiva sin que otros actores la reconozcan como legítima y soberana, es decir, como el resultado de la ejecución de su soberanía.

Para Leonard y Shapiro, al igual que para Macron y Juncker, la volatilidad de la política global y las nuevas amenazas geopolíticas obligan a la UE a llevar a cabo una acción más asertiva en la defensa de sus intereses y valores. Pero para lograrlo, se requiere repensar la integración europea hasta alcanzar una cultura estratégica conjunta, ya que resulta imposible enfrentarse a los retos actuales con una política exterior fragmentada en la que solo la expansión comercial alcanza, pese a las inevitables diferencias, el verdadero rango de política común. Para los autores, el

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 6.

¹²⁰ MACRON, E. (2017). *Sorbonne speech of Emmanuel Macron – Full text/ English version*. www.ouest-france.fr. Disponible en: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html> [Última consulta: 09-05-2019]

¹²¹ JUNCKER, J. C. (2018). *Discurso sobre el estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea*. Estrasburgo, Comisión Europea. p. 5. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_es_0.pdf

¹²² *Ibidem.* p. 6.

¹²³ *Ibidem.* p. 5.

resultado de la falta de una verdadera proyección internacional es que «la mayoría de los problemas geoeconómicos se acuerdan en Bruselas, pero la mayoría de los problemas geopolíticos siguen siendo prerrogativas nacionales»¹²⁴.

De este modo, la soberanía estratégica es un llamamiento para repensar de manera profunda la integración comunitaria con la intención de crear un sistema mixto de gobernanza para la política exterior que integre y aproveche mejor todas las formas de influencia europea. Esto se debe a que, según Leonard y Shapiro, en las últimas décadas la cultura estratégica ha sido demasiado introspectiva, ya que se ha encaminado siempre a desarmar las retóricas nacionalistas, lo que ha permitido fortalecer el proyecto común y ganar autonomía interna, pero ha provocado que la UE no esté preparada para la competencia de un mundo multilateral. Esto ha colocado a los Estados miembros en desventaja en un contexto de rivalidad geopolítica dura, lo que, junto con la capacidad de acción exterior en temas no comerciales que todavía conservan los Estados miembros y que fragmenta la toma de decisiones conjunta, ha debilitado de manera importante la posición global europea. Por lo tanto, un alto grado de soberanía estratégica permitirá a la UE decidir sus prioridades de manera autónoma y negociar en un sistema interdependiente sin grandes condicionantes internos y/o externos.

Para alcanzar esto, «la UE necesita un concepto operativo y un proceso político a nivel europeo»¹²⁵ que le permita usar todas las herramientas a su alcance de manera coordinada y desarrollar una soberanía estratégica efectiva. Para ello, se deben dar tres pasos. El primero es consensuar un proyecto común donde se incluyan todas las dimensiones de la política exterior comunitaria, una «estrategia de la soberanía estratégica»¹²⁶, lo que permitirá pensar como un verdadero poder geopolítico¹²⁷. El segundo es diseñar un plan de trabajo para potenciar las capacidades que permitan a la UE actuar de manera más autónoma, llevando a cabo una agenda propia y buscando los aliados necesarios para ello. Por último, es imprescindible crear mecanismos con los que romper las dinámicas nacionales y construir la unidad entre los Estados miembros, incluido la fundación de nuevas instituciones y cargos que vean la soberanía estratégica como

¹²⁴ LEONARD y SHAPIRO. *Op. Cit.* p. 6.

¹²⁵ *Ibidem.* p. 6.

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ Esta afirmación enlaza con los planes de la actual Comisión, cuyo mandato ha sido bautizado por la propia presidenta Von der Leyen como «Comisión Geopolítica». EUROPA PRESS. (2019). «Von der Leyen promete una Comisión geopolítica para la que contará con ocho vicepresidencias». Bruselas, *Agencia Europa Press*. 10 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-von-der-leyen-promete-comision-geopolitica-contara-ocho-vicepresidencias-20190910134111.html> [Última consulta: 09-11-2020]

«parte de su identidad y su interés burocrático»¹²⁸. Este es, sin duda, el reto más complicado, ya que obligaría de manera segura a reformular los Tratados constitutivos.

No cabe duda, por tanto, de que el concepto de soberanía estratégica es mucho más ambicioso que el de autonomía estratégica, ya que no solo requiere de la asunción de una visión estratégica común, sino la planificación y ejecución de una política global multidimensional basada en nuevos e innovadores procedimientos, organismos y cargos internos que eviten la fragmentación en la toma de decisiones y permitan asumir a las instituciones comunitarias todo el peso de la acción exterior. El primer paso para eso sería, de manera evidente, el fin de la unanimidad en el Consejo, lo cual ya se ha mostrado bastante problemático. Sin embargo, sus grandes aspiraciones también dejan ver sus limitaciones, ya que se trata de un proyecto cuya implantación a corto o medio plazo es difícil, pues implica que los Estados miembros abandonen toda iniciativa en las relaciones internacionales, algo a lo que la mayoría no estarían dispuestos a aceptar. Por otra parte, las profundas divisiones entre los diferentes países, que atañen incluso a temas capitales como el papel de la OTAN, dificultan enormemente el diseño de una cultura estratégica sólida.

2.3.3. Un concepto compartido: La autonomía estratégica europea

La dificultad de conceptualizar la autonomía estratégica a escala europea emana de la disparidad de enfoques que existe entre los Estados miembros, con diferencias tan profundas que obstaculizan la unificación clara del término. Esto se debe a que la UE está integrada por países con tradiciones en materia de seguridad y culturas estratégicas muy dispares. Por ejemplo, la preocupación por el revisionismo ruso de los países del Este contrasta con el bajo interés de Luxemburgo por las cuestiones militares o la tradicional neutralidad sueca. Por otra parte, existen divergencias sobre el objetivo final de la autonomía estratégica, ya que mientras algunos socios aspiran a reforzar las capacidades operativas, pese a las considerables discrepancias sobre su alcance, otros anhelan alcanzar un mayor grado de independencia política en el plano exterior, mientras que algunos reclaman darle prioridad a los aspectos civiles y económicos. Por último, y aunque no menos importante, las fluctuaciones en los presupuestos nacionales, con importantes dudas sobre la conveniencia de los programas conjuntos para los socios más pequeños, entorpecen la búsqueda de un concepto común con el que todos los Estados miembros se sientan cómodos¹²⁹.

¹²⁸ *Ibidem.* p. 7.

¹²⁹ Estas conclusiones se derivan del análisis previo del concepto de autonomía estratégica establecido en los vigentes documentos de seguridad y Defensa de algunos socios europeos. Estos son Francia y Alemania, por ser los países con mayor gasto militar; España e Italia, por su importancia en la defensa del flanco sur europeo, y Polonia y los Países Bálticos, por sus conocidas posiciones atlantistas, sus problemas fronterizos con Rusia y, en el caso de Estonia, su gran capacidad en materia de ciberseguridad. Sin embargo, este estudio no ha sido añadido a la investigación por motivos de espacio, aunque ha tenido influencia en el desarrollo final del presente capítulo.

En cuanto a la defensa colectiva del territorio europeo, existen pequeñas, aunque crecientes, divergencias sobre el papel de la OTAN. Micrón llegó incluso a anunciar su muerte cerebral¹³⁰, aunque por ahora la vigencia de esta parece incuestionable. A este respecto, Arteaga considera que «la UE ha avanzado en sus funciones de gestión de crisis y de seguridad internacional, pero no se ha decidido todavía a asumir su defensa territorial porque muchos Estados miembros confían más en la OTAN y en la garantía de EE. UU. que en la potencia militar que Macron quiere crear»¹³¹. Aunque Francia no oculta su deseo de entrar en la competición armamentística a escala global, muy pocos socios comparten esa pretensión, ya que no existe ni la capacidad ni la cultura estratégica para lograrlo. Además, es manifiesto que actualmente los Estados miembros no están preparados para asumir el total de su propia defensa al margen de la Alianza Atlántica, ni tampoco se ha planteado, incluso aunque en el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa se establezca la cláusula de defensa mutua¹³².

Sin embargo, estas importantes desavenencias no esconden la ambición común que existe respecto a la seguridad y la Defensa de la UE. Los cambios geopolíticos que se han sucedido desde hace más de una década han convencido a los Estados miembros de la necesidad de una mayor cooperación en la materia, llegando a un consenso que es prácticamente unitario entre los socios. En primer lugar, y salvando las particularidades de cada uno, la mayoría de ellos hacen un análisis de las amenazas y los retos globales muy parecidos, lo que ayuda a trabajar en una acción conjunta para abordarlos, avanzando en la asunción de una cultura estratégica europea. En un mundo cada vez más complejo y volátil y donde prima la multipolaridad se hace incuestionable que los países europeos no pueden encarar la creciente competencia geopolítica por sí solos, aceptando la integración en el marco comunitario. Por otra parte, y más allá de la retórica –más o menos interesada– de los líderes políticos, se hace evidente que algunos de los intereses globales de EE. UU. y de los Estados miembros se están alejando, animando a la UE a desarrollar las herramientas necesarias para perseguir sus propios objetivos de manera más independiente, aunque sin renunciar a la cooperación.

¹³⁰ BASSETS, M. y CARBAJOSA, A. (2019). *Macron considera a la OTAN en coma cerebral e induce a Merkel a discrepar en público*. París/Berlín, *El País*. 8 de noviembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/07/actualidad/1573151898_032867.html [Última consulta: 09-11-2020]

¹³¹ ARTEAGA, F. (2019). “El presidente Macron y la «muerte cerebral» de la OTAN”. *Real Instituto Elcano*. Documento 28/2019. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario-arteaga-presidente-macron-y-la-muerte-cerebral-de-la-otan

¹³² Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012, p. 39. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

En este punto, toma especial relevancia la cooperación industrial, uno de los puntos donde existe más consenso. En el marco de la Defensa, la mayoría de los Estados miembros han asumido la necesidad de implementar proyectos conjuntos de investigación y desarrollo tecnológico, aunque sea motivados por cuestiones económicas, lo que ha progresado gracias a la decidida acción de la Comisión y los programas puestos en marcha, como el Fondo Europeo de Defensa (FED) o el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa. Esta realidad implica que la mayoría de los países han aceptado la idea de asumir una soberanía industrial que es muy conveniente para reducir la dependencia exterior y avanzar en el desarrollo de una autonomía estratégica conjunta. Pero sin duda, el aspecto más importante en el marco de la PCSD fue la puesta en marcha, en 2017, de la PESCO, que «trata de preparar los elementos necesarios para hacer frente a cualquier amenaza que ponga en peligro la integridad territorial de los Estados miembros»¹³³. Como se verá en próximos capítulos, esto ha sido muy relevante para hacer efectiva la autonomía estratégica de la UE¹³⁴.

En resumen, queda claro que la controversia entre los Estados miembros respecto a la autonomía estratégica no radica tanto en la conveniencia de esta sino en sus objetivos y prioridades, en torno a lo cual existe un profundo debate. Esto se evidencia en las iniciativas y proyectos de cooperación en el marco de la seguridad y la Defensa, generalmente enfocados en aspectos que la OTAN no aborda, lo que ha elevado el nivel de colaboración intergubernamental con claras implicaciones militares, industriales y tecnológicas, aumentando la autonomía a nivel europeo. Sin embargo, los Estados miembros siguen mostrándose evasivos respecto a conceptualizaciones que impliquen renunciar a más soberanía, queriendo siempre retener algún grado de independencia en sectores clave.

De este modo, la autonomía estratégica de la UE podría definirse como la capacidad de decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de independencia con el objetivo de defender los intereses propios en un contexto de competición geopolítica. Se trataría de un enfoque multidimensional, con prioridades tanto civiles como militares, con visión a largo plazo y donde el uso de la fuerza militar estaría subyugado al fracaso de otras herramientas, como la diplomática, la económica o la comercial, limitándose a un contexto regional en escenarios

¹³³ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y PÉREZ CAVA, P. (2018). “La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): Un nuevo compromiso de los Estados miembros de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes”. *Fundación Alternativas*. Documento de Trabajo Opex núm. 94/2018. p. 48. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4754f2339dc6900bdb0e896560f3d99b.pdf

¹³⁴ El análisis detallado de la política de seguridad y Defensa de la UE y las iniciativas enmarcadas en ella se hará en el capítulo 5, ya que este se centra en el análisis del concepto de autonomía estratégica.

con una baja presencia de la OTAN. La cooperación industrial y tecnológica en materia de seguridad y de Defensa sería la viga maestra de la autonomía estratégica comunitaria, ya que aportaría los instrumentos esenciales para llevarla a cabo. Por otra parte, no cabría hablar de soberanía estratégica, pues notables Estados miembros rehúsan asumir un concepto común que implique la cesión de más competencias en sectores clave¹³⁵. Sin embargo, es importante destacar que no se trata de una definición estanca, ya que esta evolucionará conforme aumente el grado de ambición de los Estados miembros. A este respecto, cabe mencionar la importante ampliación del término realizada a partir de la pandemia del covid-19, cuando las instituciones comunitarias comenzaron a aplicar el término a otros ámbitos de la política interior aprovechando su carácter multidimensional.

El origen de esta definición es el análisis del entorno que hacen tanto la Comisión como todos los Estados miembros, un marco donde la rivalidad geopolítica y las amenazas no estatales se unen para crear un contexto volátil y complejo en el que, además, las tradicionales alianzas se están debilitando. En este escenario, la UE pretende llevar a cabo una agenda propia con la que perseguir sus intereses internacionales con un alto grado de independencia, para lo que requiere unas herramientas que no posee en plenitud. Este primer paso imprescindible, que supone establecer una cultura estratégica común, se está desarrollando en la actualidad, ya que, aunque la EGS sigue teniendo plena vigencia, todavía existen importantes diferencias conceptuales entre los socios que limitan su implementación, lo que hace necesario un debate más profundo y mejoras en la toma de decisiones, incluido el establecimiento del voto por mayoría cualificada en el Consejo. Sin embargo, cabe destacar que existe una conformidad a nivel europeo para dotar a las instituciones comunitarias de instrumentos con los que facilitar la puesta en marcha de estrategias conjuntas en cuestiones de seguridad y Defensa, principalmente en el desarrollo de capacidades industriales y operacionales, lo que acercará la autonomía estratégica una vez establecida una cultura estratégica más sólida.

¹³⁵ A este respecto, García Pérez asume que la definición implícita de autonomía estratégica que emana de la EGS, pese a su inconcreción, no permite pensar que compromete la soberanía de los Estados miembros, ya que «básicamente se trataría de reforzar las capacidades en determinadas áreas críticas para mejorar la disponibilidad operativa de los Estados miembros sobre su propia base industrial, mejorando la cooperación entre los socios de la Unión». GARCÍA PÉREZ. *Op. Cit.* p. 506.

3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA (2014)

SUMARIO: 3.1. Introducción / 3.2. Antecedentes jurídicos: las redes transeuropeas de energía / 3.3. Base jurídica de la política energética europea: El Tratado de Lisboa / 3.4. La Estrategia Europea de la Seguridad Energética

3.1. Introducción

La cuestión energética siempre ha estado siempre en una posición central del proyecto de integración europea, ya que la consolidación del mercado común obliga a tener un sistema de energía solidario, integrado y seguro. Durante los años noventa y el comienzo del siglo XXI, y como consecuencia del establecimiento de las redes transeuropeas de energía en el Tratado de Maastricht de 1992, se configuró de manera progresiva un marco legislativo sólido que permitió la integración de los sistemas energéticos de los Estados miembros. Sin embargo, sería a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa cuando la política de energía tomó un gran impulso al establecerse las competencias compartidas en la materia, lo que ha posibilitado mayores avances y una mejor coordinación entre los Gobiernos nacionales y las instituciones comunitarias para alcanzar los objetivos de la política energética europea.

Como se analizará durante el presente capítulo, la alta dependencia de la importación de hidrocarburos ha llevado a establecer la seguridad energética como uno de los aspectos centrales de la política energética europea. Aunque su relevancia no siempre ha sido alta debido a las buenas relaciones establecidas con los principales socios productores y de tránsito durante la primera década del siglo XXI, las inestabilidad y volatilidad del vecindario cercano a partir del año 2010 llevó a la Comisión a redactar, cuatro años después, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, con la cual la UE pretende reducir las vulnerabilidades de su sistema energético, dotarlo de una mayor solidez y resiliencia ante los continuos retos que lo amenazan y profundizar en algunos planes a largo plazo que lleven progresivamente a la autonomía energética. Además, por primera vez se establece la necesidad de ligar el desarrollo de la política de energía con la PESC, lo cual es esencial para aumentar la seguridad de abastecimiento.

Aunque, como se verá en el capítulo 4, muchos de los objetivos de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética todavía no se han alcanzado por completo y su relevancia se ha ido diluyendo conforme se han puesto en marcha proyectos comunitarios más ambiciosos en la materia, la importancia de este documento es trascendental debido a que ha sido la primera vez que la UE se ha dotado de las herramientas necesarias para abordar las enormes vulnerabilidades de su sistema energético. De este modo, la enorme consideración que los planes energéticos, medioambientales y climáticos tienen actualmente tanto en la dimensión interior como exterior del proyecto europeo parten de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, ya que esta, tal y

como se detallará a lo largo del capítulo, evidenció que la UE nunca podrá completar el mercado común, ejecutar un proyecto exterior ambicioso o aspirar a la autonomía estratégica sin antes consolidar su seguridad energética.

3.2. Antecedentes jurídicos: las redes transeuropeas de energía

La política energética siempre ha sido de vital importancia para la UE. Su trascendencia se debe a que el suministro energético ininterrumpido y a bajo coste es esencial para el correcto funcionamiento de la economía y el mantenimiento del actual nivel de vida europeo. Sin energía, el crecimiento industrial y tecnológico, así como el desarrollo de otros sectores vitales, se vería irremediabilmente dañado, ya que la actividad económica depende de que los sistemas energéticos trabajen de manera correcta y sean resistentes tanto en la producción e importación como en la generación y la distribución.

La propia fundación de la CECA en 1951 estuvo profundamente influenciada por la energía. Al poner en común la producción de carbón, en aquellos años una de las principales fuentes de producción eléctrica, se garantizaba un acceso equitativo entre los países firmantes y se establecía el principio de solidaridad, el cual ha sido uno de los ejes centrales de la política energética desde entonces. De este modo, en el artículo 3 del Tratado de París se marcaba como objetivo «velar por el abastecimiento regular del mercado común, teniendo en cuenta las necesidades de los terceros países»¹, así como «asegurar a todos los usuarios del mercado común, que se encuentren en condiciones comparables, la igualdad de acceso a las fuentes de producción»², lo que supuso el inicio de una política energética común desde el nacimiento del proyecto de integración europea.

Pese a este prometedor inicio, la energía no fue un aspecto relevante en la redacción de los tratados posteriores, más allá de tímidas declaraciones que, si bien mostraban una creciente preocupación por el abastecimiento energético del conjunto de los Estados miembros en un contexto de creciente integración económica, en la práctica no suponían una ampliación de las competencias comunitarias –a excepción de la política atómica, muy controlada debido a sus posibles fines militares–. Aunque tras las crisis petroleras de la década de los setenta la CEE asumió una visión mucho más integrada en la materia, lo que aumentó progresivamente el interés por abordar sus retos de manera conjunta³, ni el Acta Única Europea ni el Tratado de Maastricht

¹ UNIÓN EUROPEA. (2017). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado CECA, hecho en París el 18 de abril de 1951*. Síntesis del documento. www.eur-lex.europa.eu Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legisum:xy0022> [Última consulta: 26-02-2019]

² *Idem*.

³ YERGIN, D. (1992). *La historia del petróleo*. Barcelona, Actualidad y Libros. pp. 988-990.

conllevaron grandes cambios en la política energética, dejando en mano de los Estados miembros el control total de sus sistemas de producción y abastecimiento energético.

Sin embargo, y a pesar de la poca presencia del plano energético –no atómico– en este último texto, en Maastricht se incluyeron dos breves salvedades que permiten observar un creciente interés respecto a la visión comunitaria de la energía. En primer lugar, en el artículo 130S se estableció que «el Consejo [...] decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 130R»⁴ –referentes a la protección del medio ambiente– y respecto a las medidas que «afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético»⁵. Se trataba de una excepción que permitía al Consejo intervenir en la política energética de un país si esta no cumplía con los objetivos medioambientales comunitarios, un importante paso pese a que el propio Tratado otorgaba a los Estados miembros todas las competencias en materia de energía, aún a pesar de la creciente interconexión económica y productiva a través del mercado único.

Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, el artículo 129 otorgaba competencias a la CE respecto a las llamadas redes transeuropeas, infraestructuras de transporte destinadas a facilitar una mayor conexión aérea, terrestre y marítima entre los Estados miembros y que fueron una de las grandes novedades del Tratado de Maastricht. En este contexto, el texto imponía a la Comisión la potestad para establecer y desarrollar comunicaciones «en los sectores de las infraestructuras de transportes, las telecomunicaciones y de la energía»⁶. Apoyada en esta novedad, la Comisión comenzó un creciente esfuerzo por construir, en base a diferentes actos legislativos y a la proyección de proyectos de interés común, una red energética comunitaria para conectar a todos los Estados miembros y a terceros países en lo que se considera el inicio del actual mercado interior de la energía, un proyecto que en pocos años obligaría a la UE a legislar respecto a la seguridad energética para consolidar estos avances.

Por su parte, las dos modificaciones posteriores de los Tratados Constitutivos continuarían por esta misma senda. El Tratado de Ámsterdam, por el que se modificaba el TUE, el TCE y determinados actos anexos, no propuso cambios en la política energética, más allá de las modificaciones relativas al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,

⁴ Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. p. 29. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>

⁵ *Idem*.

⁶ *Ibidem*. p. 25.

EURATOM, cuya misión principal era fomentar su utilización pacífica dentro de la UE⁷. Años más tarde, el Tratado de Niza tampoco amplió lo propuesto en el Tratado de Maastricht, más allá de los artículos ya dispuestos sobre redes transeuropeas y medio ambiente.

Pese a la poca concreción en la materia que se observa en los Tratados anteriores a Lisboa, fue justamente durante los años noventa cuando se comenzó a liberalizar el sistema de energía comunitario, hasta entonces establecido de manera monopolística en prácticamente todos los Estados miembros, proceso que fue consecuencia de la consolidación del mercado común y de las redes transeuropeas de energía. Los primeros actos legislativos publicados para ello fueron las Decisiones 96/391/CE y 1254/96/CE, por las que se «determinan un conjunto de acciones para establecer un contexto más favorable para el desarrollo de las redes transeuropeas en el sector de la energía»⁸ y se «establece un conjunto de orientaciones referentes a los objetivos, las prioridades y las grandes líneas de las acciones de la Comunidad sobre redes transeuropeas de energía»⁹ respectivamente.

Puede decirse que el inicio del reconocimiento de la seguridad energética como uno de los objetivos del sistema de energía comunitario se inició a partir de estas Decisiones, ya que en la segunda se marcaba como meta «reforzar la seguridad del abastecimiento energético, incluso mediante la profundización de las relaciones energéticas con países terceros»¹⁰, así como «el aumento de la capacidad de transporte (gasoductos de traída), de recepción (GNL) y almacenamiento»¹¹. El texto, que identificaba proyectos de interés común como el enlace eléctrico entre España y Francia o la puesta en marcha de gasoductos con Argelia y Rusia, apuntaba a mejorar no solo las interconexiones entre los Estados miembros sino también con los socios prioritarios y, de manera más ambigua, con los mercados internacionales de energía. A nivel político, el registro de la seguridad energética como uno de los mayores desafíos a la seguridad

⁷ UNIÓN EUROPEA. (2007). *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, hecho el 25 de marzo de 1958*. Síntesis del documento. www.eur-lex.europa.eu Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0024> [Última consulta: 26-02-2019]

⁸ Decisión del Consejo 96/391/CE, del 28 de marzo de 1996, por la que se determinan un conjunto de acciones para establecer un contexto más favorable para el desarrollo de las redes transeuropeas en el sector de la energía. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L161, de 29 de junio de 1996. pp. 154-155. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996D0391&from=ES>

⁹ Decisión 1254/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 1996, por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L161, de 29 de junio de 1996. pp. 147-150. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996D1254&from=EN>

¹⁰ *Ibidem*. p. 148.

¹¹ *Ibidem*. p. 149.

común en la revisión de la ESS de 2008 ahondó aún más en la idea de que era necesario mitigar las vulnerabilidades de alta dependencia exterior¹².

De manera paralela, la UE avanzó en la integración energética a través del desarrollo de los llamados Proyectos de Interés Común (PCI por sus siglas en inglés), en especial tras la entrada en vigor del primer paquete energético, formado por las Directivas 96/92/CE y 98/30/CE, y el segundo paquete energético, integrado por las Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE. Ambos textos legislaban sobre las normas generales de organización del sector y reglaba la explotación de las redes de transmisión y distribución y el acceso a la red, lo que supuso la liberalización del mercado y la puesta en común de los sistemas de transmisión energética –electricidad y gas–. El conjunto de estos textos normativos, previos incluso a que la Comisión asumiera competencias más allá del fomento de la infraestructura comunitaria, consolidó la creación del mercado interior de la electricidad¹³ y el gas natural¹⁴ y la cimentación de una política energética comunitaria, lo que casi veinte años más tarde llevaría a la adopción de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética y de la Unión de la Energía al aumentar la ambición de sus objetivos.

En este punto, merece especial atención la Decisión 1364/2006/CE, redactada pocos años antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y que establecía orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía. Su entrada en vigor supuso un paso más en la creación de una infraestructura de suministro energético común para los Estados miembros. Entre sus objetivos se encontraba «reducir el coste de la energía para los consumidores y contribuir a la diversificación de fuentes de energía»¹⁵, «reforzar la seguridad de abastecimiento energético, por ejemplo, mediante la profundización de las relaciones energéticas con terceros países en beneficio de todas las partes»¹⁶ y «contribuir al desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente»¹⁷, tres de los pilares de la política energética en la actualidad. El texto legislativo, derogado tras la entrada

¹² La EES se analizará en el capítulo 5. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2009). *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. p. 14. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

¹³ Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L27, de 30 de enero de 1997. pp. 20-29. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0092&from=ES>

¹⁴ Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L204, de 21 de julio de 1998. pp. 1-12. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0030&from=ES>

¹⁵ Decisión 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, por la que se establecen orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía por la que se derogan la Decisión 96/391/CE y la Decisión 1229/2003/CE. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L262, de 22 de septiembre de 2006. p. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D1364&from=ES>

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Idem*.

en vigor del Reglamento 347/2013, dibujó un esbozo general de la acción europea en materia de energía antes incluso de que el Tratado de Lisboa le otorgara una mayor capacidad de legislación.

La importancia de esta Decisión reside, sobre todo, en su ambición. Por ejemplo, se rozaba el exceso de las competencias comunitarias al respecto de la sostenibilidad del medio ambiente, ya que la configuración de las fuentes de producción energética dependía exclusivamente de los Estados miembros. Sin embargo, la problemática se resolvía asegurando que «los proyectos prioritarios de las redes transeuropeas deber ser compatibles con el desarrollo sostenible»¹⁸, lo que vinculaba la promoción de los proyectos a su impacto medioambiental y fomentaba la conservación del clima en un momento en el que las instituciones comunitarias no tenían potestad para imponer cuotas a las energías renovables.

Tal y como hicieron los textos legislativos anteriores, la Decisión 1364/2006/CE anexaba diferentes proyectos prioritarios en el sector del gas y la electricidad, priorizando aquellos que reforzaban «la seguridad de abastecimiento de la Comunidad»¹⁹, como los gasoductos Yamal-Europe, el del Norte de Europa –posteriormente conocido como Nord Stream–, las conexiones gasistas entre Italia, Portugal y España con Túnez y Argelia –la actual tubería Medgas–, los proyectos para conectar el sur de Europa con el Mar Caspio dentro del llamado Corredor Meridional –que años después se plantearían con las conexiones gasistas Turkish Stream y Nabucco– y planes para mejorar la capacidad de importación de GNL, lo que ha tenido una especial incidencia en la PEV y en el conjunto de la acción exterior de la UE desde entonces. Muchos de estos gasoductos han sido construidos y están plenamente operativos, lo que confirma que antes de 2014 las instituciones comunitarias ya mostraban cierta preocupación por el abastecimiento energético, principalmente de gas natural.

Con la legislación y los proyectos desarrollados respecto a las redes transeuropeas a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, y pese a la poca ambición exhibida en sus modificaciones posteriores en materia de energía hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones comunitarias marcaron una clara línea de acción hacia una mayor integración en materia energética, priorizando la seguridad de abastecimiento, el uso de energías renovables y la diversificación de fuentes. Esto tuvo una importante repercusión en la siguiente reforma, la cual otorgó a la Comisión y el Consejo una mayor capacidad legislativa en la materia y dio comienzo el proceso de creación de un sistema integrado de energía, que en 2015 se consolidaría con la llamada Unión de la Energía.

¹⁸ *Ibidem.* p. 5.

¹⁹ *Ibidem.* p. 13.

3.3. Base jurídica de la política energética europea: El Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009 y por el cual se establece el actual marco competencial e institucional de la UE, incluye la política energética dentro del bloque de competencias compartidas entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Además, dota a las instituciones comunitarias de herramientas jurídicas concretas para afrontar los retos energéticos de manera más coordinada, así como para imponer objetivos comunes en un escenario regional y global donde el acceso y el control de la energía están tomando una creciente importancia. Como consecuencia, el núcleo de la política energética europea pivota actualmente entre la reducción de riesgos en el abastecimiento, la transición hacia un modelo más sostenible y la creación de un mercado interior de la energía plenamente integrado²⁰, requisitos indispensables para la mejora de la seguridad energética del conjunto de la UE.

La política energética europea tiene como base legal el artículo 194 del TFUE, nueva denominación otorgada al TCE, que formula de manera concreta las competencias comunitarias y establece las metas de la política energética. Estas pasan por «garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad de abastecimiento energético de la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías renovables, y fomentar la interconexión de las redes energéticas»²¹. Para ello, el TFUE otorga a la UE capacidad jurídica para proponer y poner en marcha iniciativas que profundicen en los objetivos fijados tanto en los Tratados como en las Directivas y Decisiones anteriormente publicadas, ampliando sus competencias más allá del fomento de las redes transeuropeas y creando una política energética a nivel comunitario. Esto se debe a que el aumento de la interconexión de los sistemas nacionales de energía y la creación del mercado interior de la electricidad y el gas natural hacen imposible abordar estos retos de manera individual.

Esta realidad se evidencia en el punto 2 de dicho artículo, que explica que, «sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1»²², lo que otorga capacidad a la UE para legislar en materia energética. Sin embargo, los Estados miembros mantienen el derecho a controlar todo el procedimiento de producción y suministro energético, ya que el texto permite a

²⁰ GOUARDÈRES, F. y BELTRAME, F. (2019). *La política energética: principios generales*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo. p. 1. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.4.7.pdf

²¹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. p. 137. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

²² *Ibidem*. p. 135.

los Gobiernos nacionales «determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético»²³, aunque el Consejo puede adoptar medidas a través del procedimiento legislativo especial si las decisiones tomadas por un país afectan de manera significativa a la política energética europea, tal y como se recoge en el artículo 192.

De este modo, el TFUE sienta las bases de la política energética europea, otorgando a la UE capacidad para diseñar y ejecutar sus propios proyectos a nivel comunitario, como los objetivos en materia de eficiencia o producción de energía que se pondrían en marcha poco tiempo después. Además, se transcriben los artículos 100, 154, 155 y 156 del TCE – que pasan a ser el 122, 170, 171 y 172 del TFUE–, que hacen referencia a problemas graves en el suministro y a las redes transeuropeas de energía, bien apuntalada por la Decisión 1364/2006/CE, lo que otorga una importante capacidad de acción a las instituciones comunitarias. Desde ese momento, la Comisión ha pilotado la transición hacia un sistema energético más integrado, sostenible y seguro en toda la UE y ha promovido, a través del SEAE, una diplomacia energética para aportar coherencia a las acciones de los Estados miembros.

Esta nueva realidad se refuerza con el artículo 216 del TFUE, que especifica que «la Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales [...] cuando la celebración de un acuerdo sea necesario para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados»²⁴, lo que facilita que la UE pueda desplegar una acción exterior con la que alcanzar los objetivos marcados, principalmente los relacionados con la seguridad de abastecimiento. Se trata, por otra parte, de una medida esencial en un contexto global en el que los sistemas de energía mundiales están cada vez más integrados y existen compromisos climáticos internacionales, como el Acuerdo de París, en los que es necesario una acción europea unificada. Además, el mercado interior de la energía, donde la electricidad y el gas natural circulan libremente por todos los Estados miembros, es mucho más eficiente si la importación de hidrocarburos es parte de un plan común.

Sin embargo, un año antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la Comisión se había adelantado al refuerzo de sus competencias mediante la publicación de la comunicación «Una política energética para Europa», que ejerció como punto de partida para los nuevos proyectos comunitarios. En el texto, se identificaba como objetivos prioritarios la lucha «contra el cambio climático, limitar la vulnerabilidad exterior de la UE frente a la importación de

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibidem.* p. 144.

hidrocarburos y promover el crecimiento y el empleo, garantizando así una energía a buen precio y de abastecimiento seguro en beneficio del consumidor»²⁵, para lo que se propuso, en virtud del futuro artículo 216 del TFUE, que la energía se convirtiera en un «elemento clave de todas las relaciones exteriores de la UE»²⁶. Además, la comunicación recogía los ambiciosos planes de la Comisión y asumía que «las medidas [adoptadas] no son lo suficiente coherentes como para lograr la sostenibilidad, la seguridad de abastecimiento y la competitividad»²⁷, proponiendo que Europa se convierta «en una economía de alta eficiencia energética y baja emisión de CO₂ en la que se engendraría una nueva revolución industrial»²⁸.

Respecto a la seguridad energética, la comunicación partía de la validez de varios de los factores que condicionarán los mercados internacionales de la energía a medio y largo plazo²⁹, como son la caída de las reservas mundiales de hidrocarburos y el crecimiento de las necesidades mundiales de energía, así como su cada vez más difícil acceso³⁰, proponiendo medidas específicas para combatirlos. Además, en línea con la definición de seguridad energética asumida en este trabajo, el texto reconocía que la UE sufre una situación de vulnerabilidad energética, ya que «el riesgo de interrupción del abastecimiento aumenta»³¹. Para contrarrestar esta tendencia, la Comisión consideraba «la separación efectiva de las redes respecto a los segmentos competitivos de los sectores de la electricidad y el gas»³², lo que posteriormente daría lugar al Tercer Paquete Legislativo, cuya entrada en vigor se retrasó hasta 2011, además de la diversificación de fuentes, la mejora de las reservas estratégicas y la profundización en la interconexión eléctrica, objetivos ampliamente desarrollados posteriormente en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética.

Por otra parte, las competencias en materia medioambiental son mucho más complejas, principalmente en el ámbito exterior, ya que su articulación jurídica no fue definida con total claridad en el Tratado de Lisboa. De este modo, el artículo 191.1 del TFUE especifica que la política de la UE en materia ambiental debe fomentar «medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar

²⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2007). *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo: Una política energética para Europa*. Bruselas, documento COM(2007) 1 final. p. 5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=ES>

²⁶ *Ibidem*. p. 19.

²⁷ *Ibidem*. p. 6.

²⁸ *Idem*.

²⁹ KLARE, M. (2013). “Energy Security”, en WILLIAM, P. D. (ed). *Security Studies: An Introduction*. Oxford, Routledge. pp. 489-493.

³⁰ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Op. Cit.* pp. 3-4.

³¹ *Ibidem*. p. 4.

³² *Ibidem*. p. 7.

contra el cambio climático»³³, mientras que el 191.4 asume «que la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes»³⁴, aunque eso «se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales»³⁵, creando una indefinición jurídica. Sin embargo, en la práctica la acción exterior medioambiental se ha ejercido como una competencia compartida, similar a la política energética. En su excelente estudio sobre las bases jurídicas de la acción exterior en materia de medio ambiente, Fajardo del Castillo reconoce la dificultad de definir claramente una visión común al respecto, proponiendo una cooperación leal que permita consolidar el liderazgo europeo en la materia³⁶.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y teniendo como base la comunicación anteriormente citada, la Comisión comenzó una incipiente acción para consolidar una política energética comunitaria robusta e integrada, además de una acción exterior más coordinada. Aunque desde entonces se han adoptado numerosos actos normativos en la mayoría de los ámbitos de acción identificados como prioritarios, como la sostenibilidad, el mercado eléctrico o la investigación tecnológica, la seguridad de abastecimiento ocupa un lugar predominante en la política energética europea, ya que la mayor vulnerabilidad a la que se enfrentan los Estados miembros es la alta dependencia de la importación de hidrocarburos.

La entrada en vigor del llamado tercer paquete energético, formado por las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE –en sustitución de las Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE–, permitió además fortalecer el mercado común de la electricidad y del gas natural y tuvo un fuerte impacto en la seguridad energética de la UE. En particular, la Directiva 2009/73/CE –ya parcialmente modificada– impide que «una misma persona o personas tengan derecho a ejercer control, de manera directa o indirecta, sobre una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de producción o suministro, y a ejercer control, de manera directa o indirecta o a ejercer derechos en un gestor de la red de transporte o en una red de transporte»³⁷, lo que obliga a la separación efectiva

³³ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. p. 132. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_2&format=PDF

³⁴ *Ibidem*. p. 133.

³⁵ *Idem*.

³⁶ FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2017). “La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente”. En MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo IX. Acción exterior de la UE*. Navarra, Aranzadi. pp. 368-370.

³⁷ Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L211, de 14 de agosto de 2009. pp. 94-191. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=ES>

—entendida como «separación patrimonial»³⁸— entre empresas productoras y transportistas de gas natural dentro del territorio comunitario.

Esta medida ha tenido una importante repercusión en la seguridad energética europea debido a que impide la existencia tanto de empresas integradas verticalmente como monopolios en el sector gasista, fomentando la libre competencia y la transparencia en cuanto al precio del gas natural. Además, esta normativa se aplica también a compañías extracomunitarias, pues la Directiva afirma que «solamente se debe permitir que personas de terceros países controlen una red de transporte o un gesto de la red de transporte si cumplen los requisitos de separación efectiva que se apliquen a la Comunidad»³⁹, lo que imposibilita la consolidación de firmas extranjeras con participación en la producción y distribución de gas natural en la UE.

La importancia de las disposiciones anteriormente citadas reside en que ataca de manera directa al modelo de negocio de Gazprom, la mayor empresa de producción, transporte y venta de gas natural del mundo y que opera bajo control del Gobierno ruso⁴⁰. Hasta esa fecha, el objetivo de la compañía pasaba por suministrar gas natural de manera directa desde diversos territorios de Rusia y otros países exsoviéticos hasta los hogares de los Estados miembros a través de una infraestructura propia y bajo su plena gestión sin apenas intermediarios, algo que con la entrada en vigor del tercer paquete energético se ha hecho virtualmente imposible. No es de extrañar, por tanto, que a ese acto legislativo se le conozca popularmente como la «Directiva Anti-Gazprom»⁴¹.

Sin embargo, la puesta en marcha del Nord Stream 2, un gasoducto que conecta Rusia y Alemania a través del Mar Báltico y que está operado en su parte extracomunitaria por Gazprom, obligó a redactar la ya en vigor Directiva 2019/692, por la cual se modifica la Directiva 2009/73/CE. Se trata de un texto que amplía las competencias de la UE para «reducir los obstáculos a la plena realización del mercado interior del gas natural que se derivan de la inaplicabilidad de las normas de mercado de la Unión a los gasoductos de transporte que conectan dos o más Estados

³⁸ *Ibidem*. p. 94.

³⁹ *Ibidem*. p. 96.

⁴⁰ Gazprom está constituida como una empresa privada. Sin embargo, el Gobierno de la Federación de Rusia posee el 50,23% de las acciones gracias a una participación directa del 38,37% y del control indirecto de otro 11,86% a través de las empresas JSC Rosneftegaz y JSC Rosgazifikatsiya, ambas de su propiedad. GAZPROM. (2018). *PJSC Gazprom Annual Report 2018: A strategic resource*. Moscú, PJSC Gazprom. p. 41. Disponible en: <http://www.gazprom.com/f/posts/67/776998/gazprom-annual-report-2018-en.pdf>

⁴¹ SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. (2011). *Poder y seguridad en las relaciones internacionales: La estrategia rusa de poder*. Tesis doctoral. Universidad de Granada. p. 223.

miembros con destino u origen en terceros países»⁴², aunque no ha conseguido parar la construcción de la polémica tubería⁴³.

Se trata, por tanto, de un parche legislativo para garantizar que las conexiones que proceden del exterior cumplan la normativa comunitaria y no operen en un vacío legal, ya que el Nord Stream 2 importará gas ruso hasta el territorio europeo a través de un gasoducto de su propiedad, algo que sin embargo está prohibido dentro del territorio comunitario. Es, en todo de caso, de una problemática compleja, ya que la UE no tiene capacidad para imponer su normativa jurídica fuera de sus fronteras, por lo que propone que...

«debe establecerse un procedimiento coherente y transparente por el cual sea posible autorizar a un Estado miembro que lo solicite modificar, ampliar, adaptar, renovar o celebrar un acuerdo con un tercer país sobre la gestión de un gasoducto de transporte o de una red previa de gasoductos entre el Estado miembro y un tercer país»⁴⁴.

3.4. La Estrategia Europea de la Seguridad Energética

3.4.1. Introducción a la estrategia

Para mejorar la solidez del sistema de energía del conjunto de los Estados miembros y su resistencia a las vulnerabilidades exteriores, la Comisión publicó en 2014 un documento inédito hasta la fecha y que supuso un paso hacia adelante en la consolidación de la política energética comunitaria: la Estrategia Europea de la Seguridad Energética. Se trataba de una comunicación cuyo principal objetivo era mejorar la situación de dependencia externa de la que adolecen los Estados miembros, una realidad que condiciona considerablemente el buen funcionamiento del mercado interior de la energía y la acción exterior de la UE. El texto se justificaba debido a que la UE importaba en ese momento el 53% del total de la energía que necesitaba y arrastraba una factura energética de 1.000 millones de euros diarios en un contexto de creciente demanda mundial, lo que tendría especial influencia en los flujos comerciales a medio y largo plazo⁴⁵.

⁴² Directiva 2019/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L117, de 3 de mayo de 2019. p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0692&from=ES>

⁴³ GUTIÉRREZ ROA, T. (2019). “El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide a Europa”. En CZUBALA OSTAPIUK, M. R. (ed). *La UE: claves y desafíos actuales del proyecto común*. Madrid, Sínderesis. pp. 129-148.

⁴⁴ *Ibidem*. p. 2.

⁴⁵ Se trata de una cifra anterior a 2014, con un desglose que implica el 90% del petróleo, el 66% del gas natural, el 42% de los combustibles fósiles y el 40% del uranio. Sin embargo, entre 2008 y 2018 el ratio de dependencia energética publicado por la Comisión ha variado según el documento y el año, en parte porque el porcentaje puede variar levemente cada ejercicio. A rasgos generales, el nivel de dependencia energética europea se ha mantenido estable en los últimos 15 años en torno al 58%. COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Bruselas, documento COM(2014) 330 final. p. 2. Disponible en:

La estrategia asumía que «el problema más acuciante de la seguridad de abastecimiento de energía es la fuerte dependencia de un único suministrador externo, especialmente en el caso del gas, pero también de la electricidad»⁴⁶, reconociendo que «el suministro de energía desde Rusia representó en 2013 el 39% de las importaciones de gas natural y el 27% del consumo de gas de la UE»⁴⁷ y que «en el ámbito de la electricidad, tres Estados miembros (Estonia, Lituania y Letonia) dependen de un operador externo para la operación y el equilibrio de su red externa»⁴⁸. Debido a esto, el documento establece como objetivos principales «reforzar la capacidad de resistencia europea y reducir su dependencia de la importación de energía»⁴⁹. De manera evidente, el objetivo prioritario era reducir las importaciones respecto Rusia, ya que muchos Estados miembros exhibían una alta dependencia hacia el gas ruso –seis de ellos no tienen acceso a otro suministrador y tres de ellos lo utilizan para el 25% de sus necesidades energéticas totales⁵⁰–, a lo que se sumaba la volatilidad de las relaciones entre ambos bloques, muy tensas, incluso hostiles, desde las manifestaciones del Euromaidán de 2014 y la adhesión no válida de Crimea a la Federación de Rusia un año después.

Es importante aclarar que el principal objetivo de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética no era la reducción drástica de la dependencia del abastecimiento exterior, algo imposible a corto plazo, sino la detención de la escalada alcista de esta. Esto se debía a que, cuando en 2008 se estableció la inseguridad energética como una de las mayores amenazas de la UE⁵¹, el ratio de dependencia energética se situaba en torno al 58%. Sin embargo, se estimaba que para 2030 crecería hasta el 75% debido, entre otros, a la menor producción propia y al aumento de la demanda. Por lo tanto, lo que la estrategia pretendía en su dimensión exterior era evitar un aumento exponencial de las importaciones y, por lo tanto, de la dependencia, principalmente de un único suministrador, teniendo como objetivo a largo plazo, y una vez se consiguiera frenar de la curva, la reducción sistemática de las compras exteriores.

Por otra parte, cabe destacar que la Estrategia Europea de la Seguridad Energética no era una parte más de la política energética comunitaria, sino el principal objetivo de esta. Las ocho líneas de acción en los que se dividía el documento pretendían abordar los diferentes retos energéticos a los que se enfrenta la UE en la actualidad, lo que conllevaba que el texto no

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf)

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Ibidem.* p. 22.

⁵⁰ *Ibidem.* p. 2.

⁵¹ Se identificó en la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008, documento que se analiza en el capítulo 6 de la presente investigación.

propusiera nuevos planes ni profundizase en los ya implantados, si no que recopilara todos los proyectos destinados a fortalecerlos y aportara coherencia a la política energética, identificando la seguridad energética –y no solo la seguridad de abastecimiento– como la meta final de toda la acción comunitaria en materia de energía. Debido a esto, la estrategia hacía referencia a los diferentes Reglamentos, Directivas y Decisiones redactados por la Comisión en los años anteriores y, en algunos casos, plantea su renovación o ampliación. Pese a esto, cabe excluir del análisis de la estrategia el primero de los puntos, «medidas inmediatas para aumentar la capacidad de la UE de hacer frente a problemas graves durante el invierno de 2014/2015»⁵², que en su momento respondía a la preocupación por un corte en el tránsito de gas natural a través de Ucrania como consecuencia de las tensiones internas vividas durante ese periodo y, por lo tanto, sin un desarrollo a medio y largo plazo.

3.4.2. Líneas de acción de la estrategia

El segundo de los puntos pretendía «reforzar los mecanismos de emergencia y de solidaridad, incluida la coordinación de las evaluaciones de riesgos y los planes de contingencias, y proteger las infraestructuras energéticas»⁵³. Los planes de acción se articulaban en torno a prevenir y atenuar los riesgos de perturbaciones en el abastecimiento de gas conforme a lo dispuesto en el Reglamento 994/2010⁵⁴, la protección de las infraestructuras críticas y el fortalecimiento de los mecanismos de solidaridad entre los Estados miembros. Se trataba de una de las medidas esenciales para mejorar la seguridad energética, pues una acción conjunta y en base a unos protocolos establecidos en caso de desabastecimiento ayudará a dotar a la UE de una mayor capacidad de resiliencia ante la volatilidad de los mercados internacionales de la energía.

Como medidas clave, la Comisión proponía revisar y reforzar los mecanismos existentes para salvaguardar el abastecimiento y elaborar nuevos planes de coordinación frente a contingencias para suministrar energía en momentos de necesidad, ya que en un mercado común de la energía es necesario que los proyectos destinados a dotar al sistema de resistencia ante cualquier eventualidad se diseñen de manera conjunta. Además, la estrategia ponía especial atención en la necesidad en garantizar «que los gestores de redes de transporte controlados por entidades no pertenecientes a la UE cumplan las mismas obligaciones que los controlados por

⁵² COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 5.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Aunque en el momento en el que se publicó la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, el Reglamento 994/2010 seguía vigente, tres años más tarde fue derogado por el reglamento 2017/1938. Reglamento 994/2010 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L295, de 12 de noviembre de 2010. pp. 1-17. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0994&from=ES>

entidades de la UE»⁵⁵, en clara alusión al cumplimiento por parte de Gazprom del ya mencionado tercer paquete energético.

La propuesta de la Comisión para reforzar estos planes de contingencia dio lugar tres años después al Reglamento 2017/1938, por el que se derogaba el anteriormente citado Reglamento 994/2010. En él, se establecía que «la seguridad del suministro del gas será una responsabilidad compartida entre las empresas de gas natural, los Estados miembros [...] y la Comisión en sus respectivos ámbitos de actividad»⁵⁶, lo que imponía de manera explícita una dimensión europea a la seguridad energética. Además, se proponía la creación del Grupo de Coordinación de Gas con el fin de organizar las medidas destinadas a mejorar el abastecimiento, así como normas relativas a la infraestructura, a la evaluación de riesgos, a los planes de acción preventivos y de emergencia, la solidaridad entre países y el intercambio de información, entre otros⁵⁷. A grandes rasgos, el Reglamento supuso la puesta en común de todas las reglas de la importación de gas natural e institucionalizó la comunicación entre los Gobiernos nacionales y la Comisión en la materia, fortaleciendo uno de los pilares más débiles del mercado interior de la energía.

El tercero de los ejes de acción de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética giraba en torno al aumento de la eficiencia, uno de los proyectos donde la UE y los Estados miembros tenían más margen de éxito, sobre todo si los Gobiernos nacionales aplicaba con mayor ambición la Directiva Relativa a la Eficiencia Energética (DEE) y la Directiva Relativa a la Eficiencia Energética de los Edificios (DEEE)⁵⁸. Pese a esto, la Comisión proponía revisarlas para adaptarlas a los nuevos objetivos de eficiencia. Además, el texto alentaba a los Estados miembros a mejorar los mecanismos de financiación y ayuda, muchos de ellos dentro de los Fondos Estructurales y de Inversión (FEI), en el marco de la renovación de edificios y los sistemas de calefacción urbana y el reforzamiento de la eficiencia energética en la industria mediante sistema de comercio de derechos de emisión de la UE⁵⁹.

La inclusión de este punto en la estrategia respondía a que la seguridad energética no solo depende de una importación de recursos mucho más diversificada y barata o de la mejora de las relaciones con socios estratégicos, sino también la reducción de la demanda y el aumento de la

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 7.

⁵⁶ Reglamento 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento 994/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L280, de 28 de octubre de 2017. p. 12. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1938&from=es>

⁵⁷ *Ibidem.* pp. 12-30.

⁵⁸ En la Estrategia Europa de la Seguridad Energética se ponía énfasis en la necesidad de que los Estados miembros aplicaran, «rigurosamente y sin demora», ambas Directivas, lo que podía entenderse como un descontento por parte de la Comisión con la tardanza de los Gobiernos nacionales en transponer la legislación comunitaria. *Ibidem.* p. 8.

⁵⁹ *Ibidem.* p. 9.

producción propia. Los proyectos de eficiencia energética dentro de la UE se basaban en la Directiva 2012/27/UE –ya modificada–, cuya meta principal era «reducir el consumo de energía primaria y las importaciones de energía»⁶⁰, destinado principalmente a la construcción. Para ello, obligaba a los Estados miembros a implementar unos objetivos nacionales, unas obligaciones de eficiencia energética y de auditorías de gestión, la mejora de los sistemas de refrigeración, calefacción y suministro, así como otras medidas y las correspondientes sanciones para el incumplimiento de los objetivos⁶¹. Con la entrada en vigor de esta Directiva, la UE avanzó hacia una mayor homogeneización de las normativas nacionales de eficiencia energética y forzó a los Estados miembros a poner en marcha las acciones necesarias para lograr los objetivos marcados en el Plan de Eficiencia Energética de 2011, cuya meta era un ahorro del 20% de la energía primaria prevista⁶².

Algo similar ocurría con el cuarto punto de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, referente al mercado interior de la energía, un proyecto puesto en marcha durante la década anterior y cuya culminación ha sido el cuarto paquete energético, actualmente vigente. Aunque la comunicación no proponía nuevas medidas para su modificación o refuerzo, sí apremiaba a los Estados miembros a profundizar en las políticas ya diseñadas para alcanzar cuanto antes los objetivos marcados. Además, llamaba a armonizar la acción de los diferentes países en materia de energía, ya que «las decisiones nacionales [...] deben debatirse a escala europea y regional para asegurar que las decisiones de un Estado miembro no perjudican la seguridad de suministro de otro»⁶³, además de recordar que «una verdadera Estrategia de Seguridad Energética exige que los instrumentos para su aplicación vengán precedidos por un debate estratégico en el ámbito de la UE»⁶⁴.

Respecto al petróleo, poco presente en la estrategia debido a que «la capacidad de comerciar y transportar el petróleo en el mundo excluye la posibilidad de una amenaza inmediata»⁶⁵, se mostraba una latente preocupación debido a la alta dependencia de los Estados miembros del crudo procedente de Rusia y el aumento de la concentración y la propiedad de la

⁶⁰ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L315, de 14 de noviembre de 2012. p. 1.

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=ES>

⁶¹ *Ibidem*. pp. 10-27.

⁶² COMISIÓN EUROPEA. (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de Eficiencia Energética 2011*. Bruselas, documento COM(2011) 109 final. p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:ES:PDF>

⁶³ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 10.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ *Ibidem*. p. 12.

capacidad de refinerías en manos del sector petrolero de ese país. Para reducirlo a largo plazo, la Comisión proponía la única alternativa viable existente, una estrategia de combustibles alternativos que pusieran en marcha la transición en el transporte hacia un modelo menos dependiente y más sostenible, mientras que a corto plazo instaba a los Estados miembros a diversificar las fuentes de abastecimiento y mejorar la capacidad de refinado.

Por último, la estrategia también hacía especial referencia a uno de los grandes retos del mercado interior de la energía, la interconexión eléctrica. En la comunicación, la Comisión «propone ampliar del 10% al 15% el objetivo de interconexión para 2030»⁶⁶, algo que el Consejo Europeo aprobó, en octubre del mismo año, en su siguiente reunión ordinaria⁶⁷. Además, se mostraba dispuesta a una mayor colaboración para coordinar los fondos comunitarios necesarios para construir las interconexiones estratégicas y acelerar la aplicación de todos los PCI en esta área, proponiendo en los anexos los planes de conexión eléctrica a los que se le debe dar máxima prioridad⁶⁸.

En todo caso, el mercado interior de la energía es ya, y pese a su lento avance, una realidad, sobre todo a partir de la transposición del tercer paquete energético a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros, cuya fecha máxima expiró en 2011 –ampliable hasta 2013 para el artículo 11 de la Directiva 2009/72/CE⁶⁹ y 2009/73/CE⁷⁰ respectivamente–. Aunque todavía queda por avanzar en las interconexiones eléctricas y otros proyectos relevantes para su perfecto funcionamiento, se trata de uno de los puntos en los que la Comisión más ha profundizado en la última década, en parte debido a su importancia en el desarrollo de la quinta línea de acción, el aumento de la producción propia de energía dentro de la UE.

A grandes rasgos, el aumento de la producción no es una empresa fácil. Según las estimaciones de las instituciones comunitarias, la generación de energía en los Estados miembros no ha dejado de caer en los últimos veinte años, descendiendo un 21% entre 1995 y 2016⁷¹, por lo que es evidente que si no se avanza en la mejora de la eficiencia y el aumento de la producción

⁶⁶ *Ibidem.* p. 13.

⁶⁷ CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 169/14. p. 6. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf>

⁶⁸ Se identifican como prioritarias la interconexión entre Francia y España y las destinadas a poner fin al aislamiento báltico, principalmente las líneas que conectan Suecia y Polonia con Estonia, Letonia y Lituania. *Ibidem.* pp. 28-29.

⁶⁹ *Directiva 2009/72/CE... Op. Cit.* p. 89.

⁷⁰ *Directiva 2009/73/CE... Op. Cit.* p. 131.

⁷¹ EUROSTAT. (2018). *Producción e importaciones de energía*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports/es#La_producci.C3.B3n_de_energ.C3.ADa_primaria_disminuy.C3.B3_entre_2006_y_2016 [Última consulta: 18-07-2019]

propia la dependencia de la energía importada seguirá en aumento en las próximas décadas. Sin embargo, el TFUE reconoce el derecho de los Estados miembros para «determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético»⁷², por lo que el margen de trabajo de la Comisión respecto a este punto es estrecho, pues no tiene competencias para imponer sus preferencias respecto a las fuentes de producción.

La Estrategia Europea de la Seguridad Energética recogía las principales líneas de acción respecto a la capacidad de generación dentro de la UE, que tenía como principal objetivo el aumento de la producción energética a través de fuentes de energía renovables. La meta propuesta por el Parlamento Europeo en 2004 y asumida en la Estrategia Europea 2020 obliga a que la contribución de estas en el consumo interno de los Estados miembros sea superior al 20% del total ese mismo año⁷³, contando con un 10% en el consumo de combustibles para el transporte, objetivos que se convirtieron en obligación jurídica con la Directiva 2009/28/CE sobre el fomento del uso de energía procedente de energía renovable⁷⁴. En este contexto, la comunicación alentaba a los Estados miembros a avanzar por la línea marcada, mejorando y coordinando los programas nacionales de ayudas, así como a acelerar «el cambio de los combustibles del sector de la calefacción hacia las tecnologías renovables»⁷⁵ y mantener «marcos reguladores nacionales estables»⁷⁶.

Sin embargo, para aumentar la producción energética interna era esencial el desarrollo de nuevas tecnologías que posibilitasen «reducir más la demanda de energía, diversificar y consolidar las alternativas de suministro (externo e interno) y optimizasen la infraestructura de redes de energía para aprovechar plenamente esta diversificación⁷⁷», lo que supone la sexta línea de acción de la estrategia. La Comisión era consciente de que la transición energética requería de una tecnología que actualmente no está madura, por lo que se necesitaba una mayor coordinación entre las instituciones europeas y los Estados miembros para priorizar la investigación en el campo de las nuevas tecnologías de la energía. Además, el documento proponía reducir la dependencia

⁷² Versión consolidada... *Op. Cit.* p. 135.

⁷³ PARLAMENTO EUROPEO (2004). *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia Internacional de Energías Renovables*. Bonn, junio de 2004. europa.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P5-RC-2004-0173+0+DOC+XML+V0//ES> [Última consulta: 04-05-2019]

⁷⁴ Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L140, de 5 de junio de 2009. p. 28. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&qid=1561486182892&from=ES>

⁷⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 16.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Ibidem.* p. 17.

externa de estas y reforzar la soberanía tecnológica, lo que contribuiría a consolidar la posición de la UE como el referente tecnológico respecto al cambio climático.

Para lograr este objetivo, que «debe comprender toda la cadena de suministro tecnológico, desde los materiales (incluidas las materias primas críticas) hasta la fabricación»⁷⁸, el documento consideraba darles preferencia a las nuevas tecnologías dentro del paquete Horizonte 2020, el programa de la UE para la integración de la investigación y la innovación a nivel comunitario. Se trataba del gran proyecto comunitario para mantener el liderazgo industrial y la excelencia científica, con programas de subvenciones y financiación al I+D y desarrollo tecnológico⁷⁹. Además, el texto planteaba la necesidad de asegurar que la futura Hoja de Ruta Integrada del Plan Estratégico de Tecnología Energética se ajustara a la Estrategia de la Seguridad Energética, otorgando preferencia a la investigación en materia de energía para cumplir con las metas fijadas.

Sin embargo, la Comisión era consciente de la imposibilidad de que a corto y medio plazo las energías renovables sustenten la producción energética de la UE, por lo que animaba a los Gobiernos nacionales a «la explotación de los recursos de petróleo y gas convencionales en Europa, tanto en las áreas tradicionales de producción [...] como en zonas recién descubiertas»⁸⁰. Se trataba, en todo caso, de un proyecto controvertido, un ejercicio de pragmatismo que suponía aceptar fuentes de energía contaminantes y poco populares, aunque altamente productivas, para superar las importantes deficiencias de generación de los Estados miembros. Con esta táctica, la UE no pretendía convertir la transición en un proyecto vacío, sino dotar de una mayor autonomía a la producción de los Estados miembros en el tiempo que se consolida el cambio de modelo energético.

Debido a esto, y aún a riesgo de una pérdida de coherencia, la Comisión animaba a investigar en técnicas polémicas como la fracturación hidráulica, conocida popularmente como *fracking*, algo a lo que se opuso dos años más tarde el Parlamento Europeo⁸¹. En un intento de

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Horizon 2020 en breve: El Programa Marco de la Investigación e Innovación de la Unión Europea*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. pp. 5-10. Disponible en: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_ES_KI0213413ESN.pdf

⁸⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 15.

⁸¹ El Parlamento Europeo, en su Resolución del 2 de febrero de 2016 sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad (2015/2137(INI)), instó a los Estados miembros a que no autorizaran «nuevas operaciones de fracturación hidráulica en la UE». Solo dos años antes, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (2011/2308(INI)), la Eurocámara ya había advertido a la Comisión de los posibles efectos negativos derivados de que los Estados miembros aceptaran en sus territorios la fracturación hidráulica, pidiendo mayores garantías legislativas para evitar el daño al medioambiente de las prospecciones. Sin embargo, ese mismo día, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre aspectos industriales, energéticos y otros del gas y del petróleo de esquisto (2011/2309(INI)), también se hizo hincapié, sin obviar lo anterior, «en la necesidad de mantener una postura abierta hacia todas las tecnologías nuevas y futuras en el campo de la

evitar las críticas relativas a la aceptación de esta técnica como instrumento para aumentar la producción propia de energía, La Comisión redactó, meses antes de que se publicara la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, la Recomendación 2014/70/CE, en la que se indicaba unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen⁸². Además, la estrategia proponía seguir investigando y desarrollando medios de captura y almacenamiento de carbono, lo que permitiría utilizar a largo plazo carbón, lignito, petróleo y gas natural para mejorar la seguridad energética con ciertas garantías climáticas.

Estas propuestas obedecían a una dolorosa realidad para la UE. En primer lugar, y pese a que la Estrategia Europea de la Seguridad Energética fomentaba la sostenibilidad a través de la mejora de la eficiencia, la moderación de la demanda de energía y el aumento de la producción propia a través de energías renovables, ninguna de estos proyectos posibilitaba el aumento de la seguridad de suministro a corto y medio plazo debido a la lenta aplicación de las medidas o a la limitación de su alcance. Por lo tanto, la aceptación de fuentes de energía no renovables y altamente contaminantes con origen europeo, como el carbón, el petróleo o incluso técnicas como la fracturación hidráulica, suponían en aquel momento un mal menor para aumentar la autonomía energética en las próximas dos décadas. Por otra parte, el TFUE no otorga a la Comisión las competencias necesarias para legislar respecto a la estructura general del abastecimiento de los Estados miembros, por lo que, más allá de las normas jurídicas respecto al medio ambiente y de recomendaciones como la anteriormente citada, las instituciones comunitarias no tenían ni tiene margen de acción para imponer un cambio de modelo en la producción de energía de los países.

Esta realidad se observaba claramente en los puntos siete y ocho, que venían a completar los anteriores. El primero de ellos hacía referencia al viejo proyecto europeo de diversificar las fuentes gasistas, una política que tomó especial relevancia tras la crisis ucraniana y el enfriamiento

investigación sobre la energía», reconociendo «el papel fundamental de la producción mundial de gas de esquisto para garantizar la seguridad energética y la diversidad de las fuentes de energía». Por lo tanto, hasta el 2016 el Parlamento Europeo no se había posicionado claramente contra el llamado *fracking*, sino que había pedido garantías para que su uso no tuviera efectos negativos en el medio ambiente. Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2016, sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad (2015/2137(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C35, de 31 de enero de 2018. p. 13. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0034&from=LV>, Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (2011/2308(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C419, de 16 de diciembre de 2015. pp. 80-86. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0443&from=ES> y Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre aspectos industriales, energéticos y otros del gas y del petróleo de esquisto (2011/2309(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C419, de 16 de diciembre de 2015. p. 89. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0444&from=FR>

⁸² Recomendación de la Comisión, de 22 de enero de 2014, relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen, 2014/70/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L39, de 8 de febrero de 2014. p. 75-78. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0070&from=EN>

de las relaciones con Rusia, principal proveedor de los Estados miembros. La Estrategia Europea de la Seguridad Energética pretendía ahondar en las tres grandes posibilidades históricas que ha tenido la UE para aumentar sus proveedores de gas, como son el aumento de la capacidad para importar GNL⁸³, el llamado Corredor Meridional del Gas para acceder a los pozos del Mar Caspio y las conexiones con Argelia y Libia⁸⁴. Además de estos planes, el texto afirmaba que «hay potencial de crecimiento en la producción tanto de Noruega como del Norte de África»⁸⁵, y consideraba «mejorar las interconexiones internas para asegurar que el gas de estos proveedores llegue a todos los mercados regionales conforme a los objetivos actuales de interconexión»⁸⁶.

No se trataban de ideas nuevas. Muchos de estos planes ya se mencionaban en la Decisión 1254/96/CE, por la que se establecía un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía⁸⁷, así como en las posteriores directivas y reglamentos que le sucedieron⁸⁸. Por lo tanto, la estrategia no hacía más que recoger tanto los antiguos como los nuevos planes de la Comisión en la materia, la mayoría sin demasiado éxito en la última década y media. Las importaciones de gas ruso descendieron solo un 1,9% entre los años 2006⁸⁹, fecha de entrada en vigor de la Decisión 1364/2006/CE –vigente cuando se redactó la Estrategia Europea de la Seguridad Energética–, y el 2014, fecha en la que se publicó.

Respecto a la energía nuclear, la Comisión reconocía que «el valor relativo del combustible nuclear es mínimo en relación con el coste total de producción de la electricidad»⁹⁰, lo que lo hace mucho más competitivo que otros modelos de generación eléctrica. Sin embargo, la UE es totalmente dependiente del uranio y del combustible nuclear exterior, ya que todo el que se consume en los Estados miembros debe ser importado desde otros países, en gran parte de Rusia. En este punto, el documento advertía del peligro de «las inversiones en nuevas plantas nucleares que se construyan en la UE con tecnología no perteneciente a la UE»⁹¹ y consideraba la

⁸³ El proyecto de aumentar las importaciones de GNL, principalmente desde los Estados miembros cuya seguridad energética es más débil, llevó a la Comisión a poner en marcha en 2016 la «Estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento de gas», un objetivo marcado también en la Estrategia Marco para una Unión de la Energía.

⁸⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 18.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Decisión 1254/96/CE... Op. Cit.* pp. 147-149.

⁸⁸ Se trataba de la Decisión (UE) 1229/2003/CE, la Decisión (UE) 1364/2006/CE y del Reglamento (UE) 347/2013, que cada cual deroga a la anterior.

⁸⁹ EUROSTAT. (2018). *Origin of primary energy imports*. Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2006-2016_\(%25_of_extra_EU-28_imports\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2006-2016_(%25_of_extra_EU-28_imports).png) [Última consulta: 04-05-2019]

⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 19.

⁹¹ *Idem.*

diversificación de fuentes de suministro de combustible nuclear como condición indispensable para cualquier nueva inversión a través de la cooperación entre los Estados miembros y la Agencia de Abastecimiento de EURATOM.

Por último, el octavo punto estaba relacionado con los dos anteriores, pues sugería mejorar la coordinación de las políticas energéticas nacionales y actuar con una sola voz en el marco de la política exterior común. Esto respondía a la dualidad existente entre el abastecimiento energético y las competencias de la UE. Por una parte, la Comisión tiene exclusividad jurídica para firmar tratados comerciales con terceros países, además de ser responsable del buen funcionamiento del mercado interior del gas natural, pero por otra son los Estados miembros los que tienen potestad para diseñar su sistema de abastecimiento energético en base a sus prioridades, es decir, que son ellos los que deciden qué energía consumen y desde dónde la importan.

Este reparto de competencias impide en ocasiones crear sinergias entre los intereses comunitarios y los de los Gobiernos nacionales. Esta problemática se atajó con la Decisión (UE) 994/2012, que permitía a la UE «evaluar la compatibilidad de los acuerdos intergubernamentales [...] con el Derecho de la Unión»⁹², lo que obligaba a los Estados miembros a informar a la Comisión de todos los acuerdos en materia de energía que firmasen con terceros países. Tras estudiar el caso, y si existe una incompatibilidad, la UE debía ofrecer ayuda técnica a los países para mejorar el acuerdo, aunque en ningún caso se hablaba de derecho a veto o de una posible capacidad para imponer modificaciones en el tratado por parte de la Comisión.

Esta norma jurídica fue derogada tras la entrada en vigor de la Decisión 2017/684, mucho más ambiciosa que su predecesora. En ella, se reconoce la ineficacia de la anterior norma jurídica ya que la «evaluación posterior no explota plenamente el potencial para garantizar la conformidad de los acuerdos intergubernamentales con el Derecho de la Unión»⁹³, pues en muchos casos carecen de «cláusulas de rescisión o adaptación adecuadas que permitan a los Estados miembros suprimir cualquier falta de conformidad en un plazo razonable»⁹⁴. Por lo tanto, la nueva Decisión obliga a los Estados miembros a «informar lo antes posible a la Comisión de su intención de

⁹² Decisión (UE) 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L299, de 27 de octubre de 2012, p. 14. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0994&from=ES>

⁹³ Decisión (UE) 2017/684 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía y por la que se deroga la Decisión 994/2012/UE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L99, de 12 de abril de 2017, p. 2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0684&from=ES>

⁹⁴ *Idem*.

entablar negociaciones en relación con nuevos acuerdos intergubernamentales»⁹⁵, además de poner en conocimiento de la Comisión sobre la marcha de estas. Por otra parte, «los Estados miembros deben tener la posibilidad de invitar a la Comisión a participar en calidad de observadora en las negociaciones»⁹⁶, así como aceptar su colaboración si ella lo solicita.

La clave de esta nueva Decisión es que ataca un elemento muy presente en los acuerdos intergubernamentales y que no implica obligación jurídica, los instrumentos no vinculantes, anexos que los Estados miembros no tienen necesidad de cumplir y, por lo tanto, no es imperativo que respeten el Derecho comunitario. Se trata de un vacío legal, ya que muchas veces se utilizan para establecer un marco detallado de una infraestructura de abastecimiento energético determinada y, si se llevan a cabo, actuarían fuera de la legislación europea. En este punto, la Decisión 2017/684 permite que los Gobiernos nacionales informen a la Comisión sobre este tipo de instrumentos cuando «establezcan condiciones para el suministro de energía o el desarrollo de infraestructuras energéticas [...] o modificaciones de dichos instrumentos no vinculantes, incluidos sus anexos»⁹⁷. De esta manera, se cierra la posibilidad de que los países obvien a las instituciones comunitarias asuntos trascendentales en los contratos de suministro de energía a través de los conocimientos como memorándum de acuerdo.

3.4.3. La dimensión exterior de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética

La Estrategia Europea de la Seguridad Energética recogía la creciente necesidad de que «los Estados miembros coordinen mejor las decisiones importantes en materia de política energética»⁹⁸. Esto debía hacerse a dos niveles. El primero era el intergubernamental, donde podía tener especial relevancia la propuesta de agrupación de la demanda de gas natural para negociar con más fuerza con terceros países, mientras que el segundo era el comunitario, por lo que debía facilitarse y aumentarse la comunicación entre la Comisión y los Estados miembros para una mayor coordinación entre los sistemas de abastecimiento nacionales y las necesidades del mercado interior de la energía. En este punto, la Decisión anteriormente citada pretende ser una buena herramienta para la armonización de ambas realidades, si bien requiere de una honestidad y transparencia por parte de los diferentes gobiernos de la UE.

La ambición de la Comisión respecto a la dimensión exterior de la política energética era llamativa. En primer lugar, y en línea con el capítulo anterior, se admitía la existencia de un mercado internacional de la energía cada vez más extenso y complejo que tiene efectos en el

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Ibidem.* p. 3.

⁹⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia...Op. Cit.* p. 20.

funcionamiento del sistema interior, por lo que se requería una acción exterior ambiciosa para asegurar la estabilidad interna. Por otra parte, se pretendía incluir a los países vecinos y a los socios energéticos en las estrategias comunitarias y en el marco normativo europeo para lograr alcanzar los objetivos de seguridad energética. Además, se proponía que el SEAE hiciera «un uso más sistemático de las herramientas de política exterior para promover objetivos de política energética exterior y reforzar la coherencia entre los objetivos energéticos y los de política exterior»⁹⁹.

Esta última parte se basaba en una comunicación titulada *La política energética de la UE: Establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*, publicada tres años antes de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética y cuyo principal objetivo era aumentar los esfuerzos en materia de energía en el marco de la acción exterior comunitaria. Lo hacía a través de diversas medidas vinculadas destinadas a mejorar la Comunidad de la Energía, integrar a los países vecinos en el mercado interior europeo, apoyar la modernización y mejora de la red de gasoductos ucranianos para un mejor abastecimiento y, de nuevo, conectar a la UE con los pozos del Mar Caspio a través del Corredor Mediterráneo¹⁰⁰.

En general, la ambición de esta comunicación radicaba en que, más allá del propósito de mejorar el suministro de los Estados miembros y el funcionamiento del mercado interior, se perseguía ampliar el sistema energético comunitario para incluir a las regiones vecinas y a algunos socios estratégicos, como los Estados de los Balcanes, Turquía, Rusia y Ucrania, con el fin de potenciar la seguridad energética europea¹⁰¹. La iniciativa, algo quimérica, estaba basada en la capacidad normativa y transformadora europea. De este modo, si los países de los que dependían las importaciones aceptaban la normativa europea y se integraban en el sistema comunitario de energía, la UE mejoraría su seguridad de abastecimiento y los Estados productores y de tránsito no podría utilizar la energía como herramienta de poder contra ella.

Sin embargo, la motivación de estos países para integrarse en el mercado interior de la energía ha sido generalmente muy baja, ya que los posibles incentivos para hacerlo no esconden el hecho de que esto supondría una importante pérdida de capacidad de presión en las relaciones con la UE. A esto se suma las estructuras de los mercados de la energía de esos países, incompatibles con la liberalización del sector existente en la UE. Este es el caso de Rusia, donde las empresas gasistas y petroleras con participación pública son muy reticentes a cumplir las reglas

⁹⁹ *Ibidem.* p. 22.

¹⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la seguridad de abastecimiento energético y la cooperación internacional. La política energética de la UE: Establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*. Bruselas, documento COM(2011) 539 final. pp. 2-22. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0539&from=EN>.

¹⁰¹ *Ibidem.* pp. 6-9.

antimonopolio, de transparencia y de precios vigentes en los Estados miembros. Estos Estados productores y de tránsito han preferido ahondar en las conexiones para aumentar la importación, con los consecuentes beneficios de incrementar las ventas en la UE, antes que integrarse en un mercado que les obligaría a adaptarse a las estrictas normas europeas y a realizar cambios sustanciales en sectores controlados por el poder público. Sin embargo, países energéticamente dependientes, como los balcánicos o Marruecos, si han procedido a una mayor integración energética a través de la Comunidad de la Energía¹⁰² o de acuerdos bilaterales¹⁰³, principalmente con el objetivo de aumentar su seguridad energética.

En cuanto a Rusia, el documento propone aumentar el diálogo para pasar de una asociación a una integración. La Comisión solicitaba hacerlo en cuatro puntos, que pasaban por «intensificar, con carácter prioritario, las negociaciones sobre aspectos del nuevo tratado referidos a la energía»¹⁰⁴, «aumentar la implementación de la Asociación para la Modernización UE–Rusia con proyectos conjuntos concretos en materia de tecnología de energías limpias y eficientes, investigación e innovación»¹⁰⁵, «coordinarse con Rusia para la ejecución de la hoja de ruta de la energía»¹⁰⁶ y «celebrar un acuerdo técnico entre la UE, Rusia y Belarús [Bielorrusia] sobre las normas técnicas para la gestión de la redes eléctricas en la región báltica»¹⁰⁷, ya que Estonia, Letonia y Lituania dependían completamente, hasta hace pocos años, de las interconexiones eléctricas y gasistas heredadas de la Unión Soviética.

Todas estas iniciativas quedaron varadas en 2014 tras la anexión inválida de Crimea y la guerra en el este de Ucrania, que dieron paso a la imposición de sanciones y a la congelación de las relaciones entre la UE y Rusia. Las negociaciones para alcanzar un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación, que comenzaron en 2008, nunca finalizaron, por lo que actualmente sigue prorrogándose cada año el convenio de 1994. Además, la cooperación en el ámbito de la Asociación para la Modernización y la Hoja de Ruta de la Energía 2050 se frenaron en seco tras el enfriamiento de las relaciones entre ambos bloques. Por otra parte, la mejora de las conexiones eléctricas entre Rusia y los países del Báltico ha virado desde entonces hacia la progresiva

¹⁰² Decisión del Consejo 2006/500/CE, de 29 de mayo de 2006, sobre la celebración por la Comunidad Europea del Tratado de la Comunidad de la Energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L198, de 20 de julio de 2006. pp. 15-17. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0500&from=ES>

¹⁰³ RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA. (2019). *España y Marruecos acuerdan el desarrollo de una tercera interconexión entre ambos países*. Sala de prensa. www.ree.es Disponible en: <https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2019/02/espana-y-marruecos-acuerdan-el-desarrollo-de-una-tercera-interconexion-entre-ambos-paises#> [Última consulta: 19-04-2020]

¹⁰⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Establecer asociaciones... Op. Cit.* p. 9.

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Ibidem.* p. 10.

desconexión de Lituania, Letonia y Estonia de la antigua red de la Unión Soviética y su enlace con países de la UE¹⁰⁸.

Tras el desarrollo de las ocho líneas de acción, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética divide los objetivos marcados en metas a corto, medio y largo. A grandes rasgos, lo que la Comisión quería era mitigar en pocos años las amenazas directas a las que se enfrenta el sistema energético comunitario, promoviendo mecanismos de emergencia y solidaridad entre los Estados miembros y el fortalecimiento del mercado interior de la electricidad y el gas natural, así como la construcción o mejora de infraestructuras clave para el abastecimiento, principalmente en el marco de la Comunidad de la Energía. Se trataba, por tanto, de fortalecer el sistema y aumentar su resistencia interna de cara a posibles fallos en el suministro, robusteciéndolo para que los Estados miembros puedan hacer frente a posibles eventualidades de manera conjunta y coordinada.

En este punto, llama la atención la exigencia de suspender la tubería South Stream, un proyecto para conectar el Cáucaso ruso con Austria, Hungría e Italia a través de Bulgaria y Grecia, hasta «asegurar el pleno cumplimiento de la legalización de la UE y reevaluarse a la luz de las prioridades de la seguridad energética»¹⁰⁹. Esto se debía a que el gasoducto entraba en competencia directa con el Corredor Meridional del Gas, la apuesta de la Comisión para conectar los Estados miembros con los pozos del Mar Caspio. Los planes fueron finalmente suspendidos tras la negativa del Gobierno búlgaro a sumarse a ellos, previsiblemente debido a las presiones comunitarias y pese a las opiniones en contra de los países del sur, que veían el South Stream como la vía para aumentar su seguridad energética. El fracaso del gasoducto no pasó inadvertido cuando años después Alemania puso en marcha el Nord Stream 2 y la Comisión fue incapaz de parar su construcción pese a esgrimir los mismos argumentos, dejando en entredicho la capacidad de las instituciones comunitarias para liderar una política energética coherente y sin fisuras.

Por otra parte, a medio y largo plazo los objetivos de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética son más ambiciosos. La Comisión se ha propuesto aumentar de manera considerable la autonomía energética de la UE, reduciendo el consumo a través de la eficiencia energética, liderando el cambio tecnológico necesario para culminar la transición, aumentando la producción propia gracias a las renovables –y, en menor medida, la energía nuclear y los hidrocarburos procedentes de nuevos yacimientos europeos–, consolidando el mercado interior de la electricidad y el gas natural y profundizando en la diversificación de fuentes externas de abastecimiento y en

¹⁰⁸ DE ESPONA, R. J. (2018). “Lituania, Letonia y Estonia y la consolidación euroatlántica regional del Báltico”. *Real Instituto Elcano*. Documento ARI 89/2018. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari89-2018-espona-lituania-letonia-estonia-consolidacion-euroatlantica-regional-baltico

¹⁰⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia... Op. Cit.* p. 23.

la coordinación entre los Estados miembros en materia energética. Además, en el plano exterior se persigue integrar a los países vecinos en la red europea de energía para construir un sistema regional completamente independiente y resistente a la volatilidad del mercado mundial de la energía, cuya máxima ambición es incorporar a Rusia como principal socio y aliado energético dentro del marco legislativo comunitario.

La Estrategia Europea de la Seguridad Energética fue debatida en las siguientes reuniones del Consejo Europeo, celebradas en junio y octubre de 2014, donde se respaldó el trabajo de la Comisión y se instó a «incrementar los esfuerzos encaminados a reducir la elevada dependencia energética de Europa»¹¹⁰. Además, en la segunda de ellas, los jefes de Estado y de Gobierno acordaron el nuevo marco estratégico en materia de clima y energía, cuyo objetivo principal es «proporcionar energía más ecológica, más segura y más asequible» a los europeos»¹¹¹. Este recoge las prioridades energéticas en las que la UE deberá focalizar su acción en los próximos años, la mayoría coincidentes con lo expuesto en documentos anteriores. Entre ellas, se apostaba por una mayor interconexión entre los Estados miembros –aceptando el objetivo del 15% en 2030 propuesto por la Comisión–, se fijaba la meta del 27% de producción propia a través de renovables y de eficiencia energética para ese mismo año y se retocaba el régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE, dibujando las líneas de acción en las que la Comisión deberá trabajar en la próxima década¹¹².

Respecto a la seguridad energética, el Consejo Europeo, previa felicitación por las medidas adoptadas por la Comisión, convino «llevar a cabo proyectos críticos de interés común en el sector del gas, como el Corredor Norte-Sur, el Corredor Meridional del Gas y la promoción de una plataforma gasística en Europa Meridional»¹¹³, lo que supuso el respaldo a los proyectos de interconexión con el Mar Caspio a través de Turquía y Grecia. Además, «invita a la Comisión a que intensifique su apoyo para garantizar una mejor coordinación de los esfuerzos que se están realizando con el fin de finalizar proyectos críticos de interés común»¹¹⁴, apoyando lo dispuesto en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética.

¹¹⁰ CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (26 y 27 de junio de 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 73/14. p. 9. Disponible:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2079%202014%20INIT>

¹¹¹ VAN ROMPUY, H. (2015). “La atención en los resultados”, en SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. (ed). *El Consejo Europeo en 2014, por los presidentes del Consejo Europeo*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. p. 18. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30188/qcao14001esn.pdf>

¹¹² CONSEJO EUROPEO. *Consejo... (26 y 27 de junio... Op. Cit.* p. 1-7.

¹¹³ *Ibidem*. p. 8.

¹¹⁴ *Idem*.

Sin embargo, el mayor apoyo se intuía en lo relativo al papel de la Comisión en la firma de los acuerdos internacionales. El Consejo animaba a «hacer pleno uso de la Decisión por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía»¹¹⁵ e impulsaba a los Gobiernos nacionales y a las empresas a «proporcionar la información pertinente a la Comisión y a recabar su apoyo a lo largo de las negociaciones»¹¹⁶. La meta no era otra que «seguir reforzando la Comunidad de la Energía, cuyo objetivo es hacer extensivo el acervo de la UE en materia de energía a los países candidatos a la adhesión y países vecinos»¹¹⁷, por lo que instaba a la Comisión a «hacer uso de los instrumentos de política exterior de la UE y de los Estados miembros para transmitir mensajes coherentes sobre la seguridad energética»¹¹⁸.

Estas disposiciones no solo indicaban que el Consejo Europeo compartía el nivel de ambición de la Comisión por mejorar la seguridad energética y reforzar el sistema de energía europeo, sino que también estaba de acuerdo en cómo hacerlo, por lo que además de felicitarle por sus logros le empuja a superarlos y mejorarlos. El nuevo marco estratégico en materia de clima y de energía también asumía como meta final el aumento del acervo comunitario para incluir a los países vecinos dentro de lo que un año más tarde se conocería como la Unión de la Energía, incluyendo de manera implícita a Rusia. Sin embargo, las declaraciones del Consejo Europeo contrastaban, en algunos escenarios, con las acciones de los Estados miembros, cuyos planes de interconexión actuaban de manera abiertamente hostil contra las estrategias de la Comisión. Este es el caso de los gasoductos Turk Stream¹¹⁹ y Nord Stream 2, cuya puesta en marcha supone un paso atrás en los planes de diversificación.

Sin embargo, y más allá de las posibles divergencias existentes, el entonces presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, fue muy claro tras acabar la reunión respecto al futuro energético de la UE. «Necesitamos construir una genuina Unión de la Energía»¹²⁰, sostuvo tras la

¹¹⁵ *Ibidem.* p. 9.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ El Turk Stream es un gasoducto que atraviesa el Mar Negro desde el sur de Rusia hasta la parte más occidental de Turquía. Aunque su objetivo principal es abastecer al país otomano, su recorrido es muy similar al del South Stream, parado por la Comisión algunos años antes, sobre todo si se pone en marcha un ramal para abastecer a Austria a través de Bulgaria y Serbia. Sin embargo, este segundo proyecto solo puede hacerse si el gasoducto cumple con la legislación comunitaria, por lo que Gazprom ha pedido una exención para poder operar bajo sus propias reglas, algo que no ha parece que la UE vaya a otorgar. GARDIN, S. E., RATNER, M., TAYLOR, B. E., WELT, C. y ZANOTTI, J. (2021). “Turkstream: Another Russian Gas Pipeline to Europe”. *Congressional Research Service*. Documento IF11177. pp. 1-3. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11177.pdf>

¹²⁰ VAN ROMPUY, H. (2014). *Remarks by President Herman Van Rompuy following the first session of the European Council*. Bruselas. Consejo Europeo. Documento EUCO 230/14 (Nota de prensa). p. 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/25104/145355.pdf>

primera reunión de jefes de Estado y de Gobierno programada. «Europa se construyó por primera vez como una comunidad del carbón y del acero. Sesenta y cuatro años más tarde, y con nuevas circunstancias, es evidente que tenemos que encaminarnos hacia una Unión de la Energía»¹²¹, completó meses después en sus conclusiones sobre la labor de la institución en 2014. Estas declaraciones supusieron el punto de partida del proyecto energético más ambicioso que la UE ha puesto nunca en marcha y en el cual se integrarían todos los planes dispuestos de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética: la Unión de la Energía.

¹²¹ VAN ROMPUY. *La atención... Op. Cit.* p. 18.

4. LA ENERGÍA DURANTE LA COMISIÓN JUNCKER (2014-2019): LA UNIÓN DE LA ENERGÍA

SUMARIO: 4.1. Introducción / 4.2. Las prioridades de la Comisión Juncker / 4.3. La Unión de la Energía / 4.4. La dimensión exterior de la política energética y climática europea: El Acuerdo de París / 4.5. Estado actual de la Unión de la Energía

4.1. Introducción

A partir del año 2010, los profundos cambios geopolíticos que se sucedieron en el vecindario cercano llevaron a la UE a considerar con mayor seriedad los retos a los que se enfrentaba la seguridad europea. En el aspecto energético, el desarrollo de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética tuvo como principal objetivo atajar una de las grandes vulnerabilidades de los Estados miembros, ya que el régimen de energía europeo estaba incompleto, fragmentado y adolecía de importantes limitaciones respecto a su solidez, eficacia y resiliencia. Por otra parte, durante las décadas anteriores había quedado patente la necesidad de un cambio de modelo energético hacia un sistema mucho más sostenible, lo que requería esfuerzos considerables a nivel local, regional y mundial, lo cual había llevado a la Comunidad internacional a intentar establecer pautas y políticas comunes en un marco multilateral y coordinado, si bien con importantes limitaciones.

En este contexto, la llegada de Jean-Claude Juncker a la presidencia de la Comisión supuso un aumento del nivel de ambición en la política de energía y clima europea, concretado en el proyecto energético más importante hasta esa fecha: la Unión de la Energía. Presentada como una de las prioridades para su mandato, con ella se pretendía «garantizar una energía asequible, segura y sostenible para Europa y sus ciudadanos»¹ a través del avance simultáneo en cinco pilares distintos, los cuales tenían por objetivo aumentar la seguridad energética, consolidar el mercado interior de la energía, la mejora de la eficiencia energética, la descarbonización de la economía y la potenciación de la investigación y la innovación, lo que llevó a la adopción de un importante paquete legislativo para hacerla realidad. Aunque muchos de los objetivos todavía no se han cumplido y se evidencia la necesidad de aumentar los esfuerzos en la materia, los avances realizados son significativos de la importancia de este gran proyecto energético.

Por otra parte, la Unión de la Energía también poseía una potente dimensión exterior en la que se reconocía explícitamente la ambición de hacer de la UE el líder de la transición energética global y diseñaba una estrategia para ello, la cual estaba basada en la influencia normativa europea

¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Unión de la Energía*. Políticas. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/#:~:text=La%20Estrategia%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20de%20la%20Energ%C3%ADa%20tiene%20por,para%20hacer%20realidad%20la%20estrategia> [Última consulta: 24-06-2020]

en un contexto multilateral. Esta fue desarrollada en todo su esplendor en el marco de la COP21, en la que la delegación europea realizó una extraordinaria labor de negociación que permitió alcanzar el Acuerdo de París, el primero a escala mundial y jurídicamente vinculante y cuyo principal objetivo era fortalecer la capacidad de los países para hacer frente a los efectos del cambio climático y poder completar la transición energética, poniendo especial énfasis en la ayuda a los Estados en vías de desarrollo. De este modo, la enorme relevancia de la Unión de la Energía se debe a que ha consolidado la política climática y energética como uno de los pilares más fundamentales de la dimensión interior y exterior del proyecto común, mejorando progresivamente la seguridad energética de los Estados miembros y capitalizando estos avances para desarrollar una política exterior mucho más asertiva, ambiciosa y autónoma.

4.2. Las prioridades de la Comisión Juncker

Desde que el Tratado de Maastricht estableciera las redes transeuropeas de energía en 1992, la consolidación del mercado interior de la energía había estado en la agenda de las instituciones europeas. La adopción del primer, segundo y, sobre todo, tercer paquete energético iba en ese camino, ya que propició la liberalización progresiva del sector. Sin embargo, los avances en la materia estuvieron profundamente limitados debido a las particulares características del mercado energético, los pocos progresos realizados respecto a las interconexiones entre los Estados miembros, la alta dependencia del abastecimiento exterior y la insuficiente coordinación entre las agencias nacionales de energía y la Comisión europea, lo que llevó a aumentar la ambición de las instituciones comunitarias a comienzos de la década pasada. Durão Barroso, presidente de la Comisión entre 2004 y 2014, lo reconoció en el discurso sobre el Estado de la Unión de 2013, cuando aseguró que «contamos con un mercado único de bienes que funciona correctamente y percibimos sus beneficios económicos. Tenemos que ampliar la fórmula a otros ámbitos»², mencionando explícitamente el de la energía.

Jean-Claude Juncker fue propuesto como presidente de la Comisión Europea en junio de 2014³. Entre sus orientaciones políticas destacaba el deseo de reformar y reorganizar la política energética en una nueva Unión de la Energía. La idea principal era «poner en común nuestros recursos, combinar nuestras infraestructuras y unir nuestra capacidad de negociación frente a terceros países»⁴ para reducir la elevada dependencia y aumentar la seguridad energética de los

² DURÃO BARROSO, J. M. (2013). *Discurso sobre el Estado de la Unión 2013*. Estrasburgo. Comisión Europea. Sesión Plenaria del Parlamento Europeo del 11 de septiembre de 2013. Speech/13/684. p. 5.

³ CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (26 y 27 de junio de 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 79/14. p. 1. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/es/pdf>

⁴ JUNCKER, J. C. (2014). *Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*. Estrasburgo.

Estados miembros. Al igual que la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, la propuesta partía de la alta vulnerabilidad que existía respecto a los hidrocarburos y hacía hincapié en la necesidad de diversificar las fuentes de suministro por si «la energía procedente del este se encareciera demasiado, ya sea en términos comerciales o políticos»⁵, un claro mensaje a la posibilidad de que Rusia utilizase el gas natural como instrumento de presión en sus relaciones con la UE.

Además, Juncker propugnaba la mejora de la eficiencia energética y el aumento de la producción a través de renovables como parte esencial de la futura Unión de la Energía ya que, además de sus evidentes beneficios medioambientales, era la manera de disponer de energía asequible y segura a medio plazo. Sin embargo, en su defensa de la transición energética introducía un importante elemento que, en los años posteriores, tomaría especial relevancia en la agenda exterior europea. El candidato a la Comisión pretendía que la UE se convirtiera en el líder mundial de la lucha contra el cambio climático a través de la investigación en la tecnología verde y del liderazgo en «la reunión de las Naciones Unidas que se celebrará en París en 2015 y años sucesivos», reconociendo la ambición europea de potenciar su rol global en base al proyecto climático, lo que en los años siguientes permitiría desarrollar una diplomacia energética muy intensa y eficaz.

De este modo, la energía se convirtió en un pilar esencial tanto de la nueva Comisión como del proyecto global europeo, pues se hacía evidente la necesidad no solo de completar la transición energética, sino de liderarla y marcar el camino a los socios internacionales. Ante el Parlamento Europeo, Juncker aseguró que la reindustrialización y la digitalización de los Estados miembros sería imposible si no se abordaban con éxito los retos climáticos y de sostenibilidad, para lo que solicitaba una mayor financiación comunitaria para mejorar las infraestructuras, la eficiencia y la producción propia a través de energías renovables⁶. No se trataba de empezar de nuevo, sino de impulsar y potenciar los planes energéticos ya vigentes y dotarlos de una coherencia mayor, así como de seguir legislando para completar el mercado interior de la energía consolidado a través de los diferentes paquetes energéticos.

Los primeros esbozos de la Unión de la Energía fueron desarrollados por Maroš Šefčovič en su cuestionario ante el Parlamento Europeo. El candidato a vicepresidente de la Unión de la Energía detalló un proyecto para disponer de una energía limpia, segura y asequible y cuyas

Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Comisión Europea. p. 6. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/juncker-political-guidelines-speech_es_0.pdf

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibidem.* pp. 18-20.

principales bases eran la solidaridad, la cooperación y la seguridad. Šefčovič proponía como punto de partida la Estrategia Europea de la Seguridad Energética puesta en marcha ese mismo año, y a partir de ahí «movilizar una amplia gama de instrumentos legislativos, políticos y financieros en numerosos sectores»⁷ para alcanzar las metas propuestas, las cuales eran descarbonizar la economía, aumentar la cuota de renovables, elevar la eficiencia energética, la mejora de la infraestructura y aplicar definitivamente toda la legislación comunitaria para completar el mercado interior de la energía, por aquellos años a medio construir. De manera evidente, y dada la configuración del sistema de energía comunitario en aquellos años, la seguridad energética sobresalía como uno de los grandes desafíos de la Unión de la Energía.

Por otra parte, Šefčovič desgranó la idea de Juncker de dotar a la diplomacia comunitaria de una dimensión energética que permitiera fortalecer el mercado interior, sobre todo debido a las importantes vulnerabilidades existentes como consecuencia de la alta dependencia exterior. El objetivo final era «garantizar una mayor coherencia con nuestros principales socios [...] y promover una gobernanza energética reglamentada a través de la AIE, el G7, el G20 y la Comunidad de la Energía»⁸, para lo que era necesario una mayor cooperación con la AR. Sin embargo, este proyecto exterior requería de una mayor cohesión entre los Estados miembros, ya que «la UE es más fuerte y eficaz cuando está unida, habla con una sola voz y no se ve debilitada por divisiones entre los Estados miembros que puedan aprovechar sus socios internacionales»⁹, para lo que era necesario potenciar una acción diplomática al máximo nivel. El candidato también dejó clara la intención de liderar la lucha contra el cambio climático en el contexto global.

Que la Estrategia Europa de la Seguridad Energética fuera el punto de partida de la Unión de la Energía no es algo casual, ya que en 2014 el conflicto ucraniano había puesto de relevancia las enormes vulnerabilidades del sistema de energía comunitario. Por lo tanto, el siguiente paso era desarrollar una Unión de la Energía que permitiera afrontar los grandes desafíos energéticos de manera conjunta y aumentar la seguridad y resiliencia de los Estados miembros, así como poner las bases para comenzar la transición energética. Esto se evidenció cuando días después de la alocución de Juncker ante el Parlamento Europeo el Consejo Europeo acogió con entusiasmo la

⁷ PARLAMENTO EUROPEO. (2014). *Respuestas del Comisario Propuesto Maroš Šefčovič Unión de la Energía, vicepresidente de la Comisión*. Cuestionario del Parlamento Europeo. Cuestionario del Parlamento Europeo. Comisión de Industria, Investigación y Energía y Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria. p. 1. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/sefcovic_/sefcovic_es.pdf

⁸ *Ibidem*. p. 2.

⁹ *Ibidem*. p. 5.

recién publicada Estrategia Europea de Seguridad Energética y llamó a la Comisión a «construir una Unión de la Energía encaminada a contar con una energía asequible, segura y sostenible»¹⁰.

De este modo, se daba continuidad a los últimos planes en materia de energía de la segunda Comisión Barroso, lo que en parte demostraba la cada vez mayor relevancia de este ámbito en la política comunitaria. Además, cabe destacar que, poco antes, se había aprobado el nuevo Marco en Materia de Energía para 2030, en el que se proponía una reducción de al menos el 40% de las emisiones de efecto invernadero respecto a los valores de 1990, un 27% de cuota de renovables en el consumo total de energía y un 32,5% de eficiencia energética, además de mejoras sustanciales en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión¹¹. Ese mismo octubre, el Consejo Europeo aprobó el plan de acción y exhortó a la Comisión y a los Estados miembros a seguir avanzando en cuestiones relativas a la seguridad energética, lo que sin duda hizo aumentar el nivel de ambición del nuevo Colegio de Comisarios¹².

En las conclusiones de esa reunión, los jefes de Estado y de Gobierno exhortaron a la nueva Comisión a trabajar para lograr «un mercado interior de la energía que funcione plenamente y esté plenamente integrado»¹³, ofreciéndole todos los recursos financieros a su alcance para lograrlo. De este modo, los líderes europeos acordaron la toma de decisiones urgentes para lograr el 10% de interconexión entre los Estados miembros pactado para 2020, ejecutando las infraestructuras necesarias a través de los fondos destinados a los PCI¹⁴. Con esto, se pretendía poner fin a las llamadas islas energéticas, regiones comunitarias mal conectadas cuyo aislamiento impedía el buen funcionamiento del mercado interior de la Energía, como la Península Ibérica, importantes islas del Mediterráneo o el área báltica.

Además, el Consejo Europeo también recomendaba seguir avanzando para la consolidación de la seguridad energética a través de las líneas marcadas en la anterior Estrategia. En los siguientes meses, los proyectos comunitarios en materia de energía fueron encaminados a aumentar la seguridad de abastecimiento y a consolidar la transición energética pretendida con los objetivos a 2030. Por ejemplo, en la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2014 –dedicada al fomento e inversión en reformas estructurales y que fue inaugurada por su nuevo presidente,

¹⁰ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo...26 y 27 de junio... Op. Cit.* p. 10.

¹¹ CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 169/14. pp. 8-9. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf>

¹² *Ibidem*. pp. 1-7.

¹³ *Ibidem*. p. 6.

¹⁴ *Idem*.

Donald Tusk–, los jefes de Estado y de Gobierno instaron a la Comisión a presentar «una propuesta global de Unión de la Energía con suficiente antelación al Consejo Europeo de marzo de 2015»¹⁵.

Finalmente, la Unión de la Energía fue presentada el febrero siguiente y debatida por el Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía ese mismo mes, cuyas apreciaciones se sumaron a los documentos previamente aportados. Además, en su presentación definitiva en marzo de 2015, el Consejo Europeo promulgó que «la UE se ha comprometido a instituir una Unión de la Energía con una política climática dotada de perspectiva de futuro»¹⁶, aceptado la propuesta de la Comisión para instaurar la Unión de la Energía. En ese mismo encuentro, se debatió sobre algunos aspectos relevantes de la estrategia marco, llegando a compromisos para acelerar los proyectos de infraestructuras de interconexión, aplicar la normativa comunitaria vigente y reforzar el marco legislativo con miras a la seguridad de suministro de electricidad y gas natural¹⁷.

4.3. La Unión de la Energía

4.3.1. Análisis de la estrategia marco

El paquete de la Unión de la Energía estaba formado por tres documentos. El primero de ellos presentaba la estrategia marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, en la que se reflejaban todos los objetivos de la iniciativa y las medidas necesarias para alcanzarlos, mientras que en el segundo se esbozaban los planes para lograr un 10% de interconexión eléctrica entre los Estados miembros antes del año 2020. El último de estos pretendía fijar la posición comunitaria respecto a la COP que se iba a celebrar ese mismo año en París y en la cual la UE deseaba consolidar un liderazgo mundial en el ámbito climático.

Del análisis completo del paquete se puede extraer que la Unión de la Energía era y es un proyecto sumamente ambicioso. Con su puesta en marcha, la UE pretendía corregir los fallos estructurales del sistema energético europeo para poder ofrecer a los consumidores «una energía segura, sostenible, competitiva y asequible»¹⁸, lo que obligaba a una transformación profunda en varias dimensiones y sectores. De este modo, la Comisión proponía superar un modelo obsoleto e

¹⁵ CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (18 de diciembre 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 237/14. p. 2. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/146419.pdf

¹⁶ CONSEJO EUROPEO. (2015). *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo 2015) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 11/15. p. 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21872/st00011es15.pdf>

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Bruselas, documento COM(2015) 80 final. p 2. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF

ineficiente formado por 28 marcos reglamentarios nacionales –en ese momento Reino Unido era parte del proyecto europeo– y dependiente sobremanera de los combustibles fósiles para avanzar en una integración absoluta basada en la «solidaridad y la confianza auténticas»¹⁹, dotando a la UE de un sistema energético sea climáticamente sostenible, tecnológicamente avanzado e innovador, eficiente, basado en la libre competencia a escala europea y conectado a través de una infraestructura adaptada a las nuevas formas de producción renovables.

Con esta iniciativa, la Comisión planteaba evolucionar el sistema energético europeo de una manera hasta entonces inaudita. Si bien la Unión de la Energía no era un proyecto disruptivo, pues recogía las líneas de acción en las que las instituciones comunitarias llevaban trabajando más de una década, la aspiración a unificarlas todas en un único marco estratégico y trabajar de manera conjunta en todas las dimensiones planteadas otorgaba a la cuestión energética un papel predominante en la UE, rozando incluso los límites de los Tratados constitutivos. La necesidad para llevarlo a cabo era evidente, ya que la alta dependencia exterior y la baja seguridad de suministro de los Estados miembros requería de una estrategia más coordinada y ambiciosa. Además, los Estados miembros anhelaban situarse a la cabeza de la transformación global y convertirse en «líderes en innovación y energías renovables»²⁰ en un momento en que la transición energética mundial era ya impostergable. En este punto, la Unión de la Energía era inaplazable, ya que, si la UE «continúa en la trayectoria actual, será más difícil hacer frente al reto ineludible de pasar a una economía hipercarbónica debidos a los costes económicos, sociales y ambientales que supone la fragmentación de los mercados de energía»²¹. Esta proyección exterior de la política energética sigue estando vigente en la actualidad.

La estrategia marco de la Unión de la Energía proponía avanzar de manera simultánea en cinco dimensiones, en las cuales ya se estaban trabajando con anterioridad, aunque no de manera coordinada. Esto dejaba ver que la importancia de la iniciativa no residía tanto en las medidas propuestas como en la voluntad de unificar los trabajos vigentes para lograr los objetivos de la política energética y transformar por completo el sistema. Era en ese punto donde residía la hábil maniobra del Consejo, ya que no solicitaba a la Comisión nuevos proyectos, sino la redirección y cohesión de todos ellos para lograr una Unión de la Energía que permitiera, entre otras cosas, la creación de un mercado interior de la energía, el gran anhelo comunitario. Por lo tanto, el título del documento no es baladí, pues recoge las dos características más importantes que se requería de la estrategia: la resiliencia, entendida como la capacidad de adaptación a un cambio perturbador

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibidem.* p. 3.

²¹ *Ibidem.* p. 4.

o a un estado adverso, en clara referencia a los escenarios energéticos internos y externos desfavorables; y la prospectiva, que hace referencia a la intención de anticiparse al futuro mediante la proyección de datos del presente, lo que alude a la aspiración de adaptar el sistema europeo de energía a la inminente transición energética.

La primera de las dimensiones de la Unión de la Energía estaba relacionada con la seguridad energética, la solidaridad y la confianza. Dada la importancia que en la UE se había otorgado siempre al suministro y a la dependencia exterior, así como a la capacidad de transferencia de energía entre los Estados miembros, era entendible que estos proyectos se situarían a la cabeza de la estrategia marco. Esta consideración no se recogía de manera explícita en la iniciativa, si bien el continuo estudio de la documentación emitida por la Comisión, el Consejo y el Parlamento evidencia que nada es resultado del azar en los textos redactados por las instituciones comunitarias. En este caso, la publicación el año anterior de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética y la creciente preocupación que existía en aquel momento por la alta dependencia de algunos Estados miembros del suministro ruso hace pensar que la colocación en primer lugar de las medidas referentes a la seguridad y la solidaridad eran una clara referencia a la necesidad imperiosa de ganar autonomía energética.

Para aumentar la seguridad energética, la Comisión planteaba avanzar a través de la diversificación del suministro, el refuerzo del papel de la UE en los mercados mundiales de la energía y una mayor transparencia en los contratos de compra y venta del gas natural. Se trataba, en todo caso, de lo ya planteado en la Estrategia de Seguridad Energética un año antes, haciendo alusión, entre otros, a la necesidad de disminuir el consumo de combustibles fósiles y aumentar la producción propia. Para aumentar las fuentes de abastecimiento, el documento solicitaba «intensificar los trabajos relativos al Corredor Meridional del Gas con el fin de que los países de Asia Central puedan exportar su gas a Europa»²², así como ahondar en la puesta en marcha de los centros líquidos de gas natural en el norte y en el Mediterráneo. Estos planes no eran nuevos y reproducían el interés europeo por conectarse con los países de la ribera del Mar Caspio a través de Turquía, una iniciativa histórica que era al mismo tiempo «compleja y costosa»²³, tal y cómo se reconoce en el documento, y para la cual la Comisión ponía a disposición todos los mecanismos financieros a su alcance. Sin embargo, los proyectos de conexión para cumplir este anhelo han sido muy limitados por cuestiones políticas –la creciente desconfianza entre los Estados miembros

²² *Ibidem.* p. 5.

²³ *Idem.*

y Turquía y las sanciones a Irán— o de capacidad —el volumen de producción azerí y turkmena adolecen de serias limitaciones—.

Por otra parte, en la estrategia marco se volvía a incidir en la necesidad de «explorar todo el potencial del gas natural licuado, en particular como combustible de reserva en situaciones de crisis»²⁴. Para ello, la Comisión se comprometía a redactar una estrategia específica con el objetivo de incentivar su uso en el futuro, pese a lo elevado de sus costes a mitad de la anterior década. El interés por aumentar las exportaciones de GNL se debía a la dificultad para conectarse a través de tuberías con grandes productores no habituales, por lo que los barcos metaneros eran la única alternativa viable de suministro a pesar de la importante diferencia de precio. El documento se publicó un año después y recomendaba mejorar la infraestructura de transporte y almacenamiento para que, junto con algunos cambios legislativos y una mayor cooperación entre Estados miembros, la UE se convirtiera en un mercado atractivo para el GNL, si bien también reconocía que existía una infrautilización de las terminales debido a «los precios más elevados pagados por el GNL en Asia han atraído a los suministradores [...] y debido a la competencia del gas transportado por gasoducto»²⁵, que era mucho más rentable.

Para reforzar estos planes, la estrategia marco recomendaba la colaboración y la solidaridad entre los Estados miembros, ya que para lograr un alto grado de seguridad energética se requería de una importante coordinación entre los actores energéticos nacionales. En este punto, la Comisión se comprometía a evaluar planes de medidas preventivas y a mejorar el Reglamento en el que se enmarcaban, así como a evaluar las posibilidades que ofrecía la compra colectiva de gas natural. Por otra parte, y debido a que muchos Estados miembros evidenciaban «unos marcos inadecuados en materia de seguridad de suministro de electricidad y utilizan enfoques obsoletos e incoherentes de evaluación a este respecto»²⁶, se proyectaba la mejora y la estandarización de los mecanismos de apreciación del riesgo para hacerlos más colectivos.

Para alcanzar todo esto, «la Unión Europea tiene que aumentar su capacidad para proyectar su poder en los mercados mundiales de la energía»²⁷, lo que implicaba utilizar la cuestión energética como herramienta en el marco de la política exterior. Se trataba de otra de las viejas ambiciones de la Comisión, cuyos resultados siguen siendo hoy en día tan bienintencionados como

²⁴ *Idem.*

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento de gas*. Bruselas. Documento COM(2016) 49 final. p. 5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0049&from=ES>

²⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia Marco... Op. Cit.* p. 6.

²⁷ *Ibidem.* p. 7.

limitados. El intento de adjudicar cláusulas energéticas en los acuerdos con terceros países y reforzar la Comunidad de la Energía y la PEV para lograr una mayor seguridad de abastecimiento se ve contrarrestado por el papel preponderante de un único socio, del que dependen al 100% varios Estados miembros. Aunque en la Unión de la Energía, así como en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, se pretendía redefinir la relación con Rusia para mejorar las condiciones en los contratos de energía y hacerlas más transparentes, actualmente estos acuerdos siguen dentro de un marco que pivota entre la necesidad, la interdependencia y la profunda desconfianza. Por eso, en la estrategia marco también se especificaba la necesidad de revisar la Decisión 994/2012/UE, relativa a los acuerdos intergubernamentales con terceros países, para que la Comisión fuera informada desde la fase inicial de las negociaciones con el fin de evaluar mejor su compatibilidad con la legislación comunitaria y los criterios de seguridad de suministro.

Sin embargo, para lograr lo propuesto se requería de una infraestructura moderna, bien dotada y que respetará en todo momento la normativa comunitaria. En el segundo punto de la estrategia marco, el de la consecución de un mercado plenamente integrado, se reconocía la necesidad de seguir avanzando en la consolidación del sistema energético a través de la aplicación de la legislación vigente y de la mejora de las interconexiones, las dos piedras angulares sobre las que se ha edificado el mercado europeo de la energía, ya que «no tiene sentido desarrollar nuevas políticas y planteamientos sobre bases débiles»²⁸. La fecha límite para la realización del mercado interior de la energía se fijaba en 2030²⁹, año en el que además deben cumplirse importantes objetivos en materia de clima y energía.

Para ello, la Comisión llamaba a aplicar sin más demoras el tercer paquete energético, en vigor desde 2011 y que, entre otras medidas, obligaba a la separación de actividades en los mercados del gas natural y la electricidad, algo absolutamente necesario para la eficacia del mercado interior de la energía. Además, en el documento se mencionaba la exigencia de fortalecer los poderes y la independencia de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) para vigilar de manera más eficaz los avances a nivel comunitario, así como una mayor colaboración entre los gestores nacionales a fin de armonizar el mercado comunitario. Por su parte, la Comisión se comprometía a proponer cambios legislativos para rediseñar el sector eléctrico de cara a la transición energética que comenzaba. Uno de los objetivos finales era constituir nuevos marcos para los consumidores, ya que en una Unión de la Energía estos «deben poder elegir con conocimiento de causa y comprar energía libremente y sin problemas a una empresa de otro Estado

²⁸ *Ibidem.* p. 10.

²⁹ *Ibidem.* p. 19.

miembro»³⁰, lo que en ese momento solo era posible sobre el papel dados los retrasos en la aplicación de la legislación y de la existencia de islas energéticas, así como de la presencia de marcos obsoletos en materia de proveedores, consumo y precios de muchos países.

Para consolidar avances significativos, la Comisión insistía en que la política energética debía tener un enfoque regional dentro del marco común europeo. Dada la complejidad de los planes propuestos y de su ejecución técnica, se requería que los Estados miembros trabajaran con sus vecinos en una mayor integración de los sistemas energéticos como paso previo a la plena inclusión en el mercado interior. En la estrategia marco se entendía que, al mejorar la solidaridad, la cooperación y la confianza entre países fronterizos, principalmente en las zonas más aisladas, se avanzaba de manera decidida hacia la consolidación del mercado interior de la energía, allanando el camino a una posterior integración entre las distintas regiones. Por lo tanto, los planes de interconexión, de generación a través de renovables, de almacenamiento de gas natural y de eficiencia energética deberían coordinarse entre los Estados miembros limítrofes, respetando siempre los objetivos de la Unión de la Energía. Por ejemplo, este enfoque de la política energética, que se remonta más de una década atrás, ha permitido avances sustanciales en el Mar Báltico a través del BEMIP, que ha logrado integrar plenamente a las Repúblicas bálticas en el mercado regional en tan solo diez años³¹.

Todo esto obligaba a mejorar las interconexiones entre los Estados miembros, ya que sin ellas sería imposible la integración a nivel regional de los sistemas energéticos. Por ejemplo, y pese a que el BEMIP tenía una importante fase referente a la armonización normativa y a cuestiones técnicas, la iniciativa tenía como base un ambicioso programa de construcción de infraestructura energética para conectar a las Repúblicas bálticas con los países vecinos³². Esta era la cuestión principal. Para lograr una Unión de la Energía eficiente y real se necesitaba dotar a todas las regiones de una vasta red de conexiones eléctricas y gasistas que permitiera transferir energía sin complicaciones desde cualquier punto de la UE al extremo opuesto. Este objetivo venía siendo prioritario desde que en los años noventa se publicaron los primeros actos legislativos sobre las redes transeuropeas de transporte y energía, si bien en 2015 todavía existían importantes áreas aisladas que impedían la consolidación de todos los avances en materia energética.

En la estrategia marco de la Unión de la Energía se reconocía que, «hoy por hoy, las redes europeas de transporte de gas y electricidad, en particular las conexiones transfronterizas, no son

³⁰ *Ibidem.* p. 12.

³¹ *Idem.*

³² HIGH LEVEL GROUP OF BEMIP. (2009). *Baltic Energy Market Interconnection Plan. Action Plan – Final Report*. BEMIP. Comisión Europea. pp. 1-30. Disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009_11_25_hlg_report_170609_0.pdf

suficientes para un buen funcionamiento del mercado interior de la energía ni para conectar las islas energéticas que aún existen a la red principal de gas y electricidad»³³. Esta realidad se ha intentado reducir a través de la publicación cada dos años de la lista de PCI, que identifica las infraestructuras de interconexión energética más importantes y necesarias para la UE y se le otorga el rango de prioritarias, lo que permite a sus impulsores acceder a financiación comunitaria de manera más fácil. Además, en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética se asume como esencial la inversión en infraestructuras clave para alcanzar una mayor solidaridad y autonomía, tal y como se explicó en el anterior capítulo.

Para apoyar estos planes, y a petición de la Comisión, el Consejo había aprobado el año anterior un objetivo mínimo de interconexión del 10% de la capacidad instalada de producción de electricidad para el año 2020. Debido a esto, el paquete de la Unión de la Energía contaba con una estrategia específica con la que se pretendía preparar la red eléctrica europea para alcanzar dicha meta³⁴, sintetizando los planes de acción sobre las interconexiones con el fin de desarrollar la infraestructura necesaria para ello. Según el documento, la consolidación de una red de energía integrada a escala europea tendría como principales objetivos el aumento de la seguridad de suministro, un descenso del precio de la electricidad y un mayor porcentaje de generación a través de renovables, lo que permitiría progresar por las líneas marcadas en la estrategia marco de la Unión de la Energía³⁵.

La intención era simple. Al igual que hubiera sido imposible consolidar el mercado común sin carreteras o vías ferroviarias que conectaran a los Estados miembros y por las que circularan libremente las mercancías o los trabajadores, incluso cuando se dieran las condiciones jurídicas para hacerlo, la voluntad política y toda la legislación vigente en la materia eran insuficientes para desarrollar el mercado interior de la energía si no se invertía en una vasta y moderna infraestructura que permitiera la libre circulación de esta por toda la UE. Por otra parte, se trataba de una cuestión de seguridad, pues el aislamiento de importantes regiones las hacía vulnerables a cortes de suministro o fallos en sus sistemas, a los que tendrían que enfrentarse solas si no se desarrollaban

³³ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia Marco... Op. Cit.* p. 10.

³⁴ En la Estrategia Marco de la Unión de la Energía solo se hacía mención a las redes eléctricas, ya que las de gas natural estaban sujetas al Reglamento (UE) 994/2010 sobre medidas para garantizar la seguridad de gas, por el cual los operadores estaban obligados a tomar disposiciones de urgencia para el caso de que la red unitaria fallase. Posteriormente, dicho acto jurídico fue sustituido por el Reglamento (UE) 2017/1938.

³⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10%. Preparando la red eléctrica europea de 2020*. Bruselas, documento COM (2015) 82 final. pp. 2-4. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5bfdc21-bdd7-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

conexiones a través de las que ayudarles. Por último, la liberalización del sector energético también se vería afectada sin corredores que facilitaran la libre competencia.

La base jurídica en el que se basaban estas iniciativas era el anteriormente citado Reglamento (UE) 347/2013, por el cual se establecían orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas. En él, se identificaban los PCI necesarios para desarrollar los corredores europeos del gas natural y de la electricidad y se facilitaba su puesta en marcha en base a unos procesos de concesión acelerados, además de establecerse importantes normas en lo referente a los costes, a la financiación y al seguimiento de las obras³⁶. Por otra parte, el Mecanismo Conectar Europa (MCE), creado por medio del Reglamento (UE) 1316/2013 como instrumento de financiación para la inversión estratégica en infraestructuras de transporte, energía y digitales, perseguía acelerar la financiación en las redes transeuropeas de ofreciendo importante financiación tanto al sector público como privado y aligerando los procesos de concesión en las ayudas, lo que permitiría la ejecución de «los proyectos de interés común encaminados al desarrollo y construcción de infraestructuras y servicios nuevos o la mejora de infraestructura ya existentes»³⁷.

Ambos actos legislativos llevaban adjuntos una lista de PCI que consolidarían la realización del mercado interior de la energía, entre los que destacaban las importantes conexiones con las Repúblicas bálticas, las islas británicas y la Península Ibérica, así como el corredor meridional del gas y las interconexiones gasistas norte-sur. Según los cálculos de la Comisión, para concluir toda esta infraestructura se requería cerca de un billón de euros, de los que 200.000 millones eran solo para alcanzar el 10% de interconexión en 2020³⁸, para lo que se ponía a disposición de los promotores fondos comunitarios a través de diferentes instrumentos de financiación. Entre estos destacaban los 5.850 millones de euros del MCE³⁹, los 2.000 millones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDR)⁴⁰, los 2.279 millones⁴¹ del Programa

³⁶ Reglamento (UE) 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) nº 713/2009, (CE) nº 714/2009 y (CE) nº 715/2009. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L115, de 25 de abril de 2013. pp. 8-11. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0347&from=EN>

³⁷ Reglamento (UE) nº 1316/2013 del Parlamento Europeo y del consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 680/2007 y (CE) nº 67/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L348, de 20 de diciembre de 2013. p. 11. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1316&from=ES>

³⁸ *Ibidem*. p. 3.

³⁹ *Ibidem*. p. 13.

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Alcanzar el objetivo... Op. Cit.* p.13.

⁴¹ Reglamento (CE) nº 663/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, documento L200, de 31 de julio de 2009. p. 4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0663&from=ES>

Energético Europeo para la Recuperación (PEER)⁴² y los 5.600 millones del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)⁴³, que se sumarían a todo el capital privado que estos proyectos fueran capaces de movilizar, lo que sin duda tendría un efecto multiplicador. Sin embargo, y pese a todos los fondos disponibles, la contribución directa de la UE y del BEI se anticipaba insuficiente para la magnitud de los proyectos propuestos.

Por otra parte, en la estrategia para alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10% se volvía a incidir en la necesidad de la cooperación regional para lograr un avance rápido y efectivo. En el Reglamento (UE) 347/2013 sobre el MCE se apostaba por crear grupos regionales de trabajo, que se unificaron en cuatro grandes grupos: el del Báltico, reflejado en el BEMIP, las interconexiones norte-sur en Europa occidental, las interconexiones norte-sur en Europa Oriental y Central y la red eléctrica de los mares del norte, cada uno liderado por un Grupo de Alto Nivel. Esta sigue siendo una de las prioridades de la Comisión, que desde hace más de una década ha consolidado un modelo regional para fortalecer el mercado interior de la energía. Sin embargo, dada la magnitud de los proyectos propuestos, que en su mayoría tenían un carácter transfronterizo, el trabajo conjunto entre los diferentes gestores de redes de transporte y los promotores públicos y privados a veces debía superar ese marco regional para dotar a la Unión de la Energía de un sentido estratégico a nivel comunitario.

Uno de los ejemplos más exitosos de este arquetipo es el BEMIP. Iniciado en 2009 con la intención de enlazar a las recién incorporadas Repúblicas bálticas con sus socios comunitarios, se trataba de un ambicioso proyecto que pretendía que Estonia, Letonia y Lituania se adaptaran a la legislación comunitaria, ganaran autonomía energética respecto a Rusia y se interconectarán con Polonia, Suecia y Finlandia en menos de una década. Gran parte de los planes ya están finalizados, y para 2025 se espera que los tres países estén sincronizados con la red eléctrica continental, ya que actualmente sus sistemas eléctricos trabajan en los mismos parámetros y frecuencias del

⁴² Iniciado en 2009, trata de uno de los programas más antiguos para la financiación de infraestructuras energéticas. En el informe sobre su estado realizado en 2018 por la Comisión para el Consejo y el Parlamento Europeo, se reconocía que se habían concluido 35 de los 44 proyectos de infraestructura programados, agotando prácticamente casi toda la financiación. COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la ejecución del Programa Energético Europeo para la Recuperación y del Fondo Europeo de Eficiencia Energética*. Bruselas, documento COM(2018) 86 final. p. 1. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3715094d-2083-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁴³ Este Reglamento modificó el Reglamento (UE) 1316/2013 por el que se creaba el «Mecanismo Conectar Europa». Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2015 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1291/2013 y (UE) n° 1316/2013 – El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L169, de 1 de julio de 2015. p. 32. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN>

llamado anillo BRELL, que incluye a Rusia y Bielorrusia⁴⁴. Aunque no se puede obviar que la magnitud de la infraestructura propuesta era bastante reducida debido al tamaño de los sistemas energéticos de estos tres Estados miembros, es evidente que se trata de un modelo aplicable a otras regiones cuyos avances en la interconexión con sus vecinos siguen siendo limitados, como es el caso de España⁴⁵.

Queda claro que las dos líneas de acción analizadas anteriormente –la mejora de la seguridad de suministro y la consolidación del mercado interior de la energía– actúan como el *alma máter* de la estrategia marco, pues ambas proporcionarán una autonomía energética que es esencial para el éxito de la Unión de la Energía. Además, son los dos logros más difíciles de conseguir, en el caso de la diversificación de fuentes por la complejidad de conectarse con otros socios y en el de las interconexiones eléctricas debido a su elevado coste. Sin embargo, y pese a la importancia de ambos, la Unión de la Energía se perfiló como una iniciativa mucho más ambiciosa, ya que constaba de otras tres dimensiones que permitían conocer su entera trascendencia y su profundo propósito de cambiar el modelo energético de la UE.

La tercera línea de acción propuesta es la mejora de la eficiencia energética, una aspiración que continúa vigente en los planes comunitarios. La eficiencia es clave para la seguridad energética, ya que, permite reducir considerablemente las importaciones de energía sin perder capacidad productiva, de ahí que algunos lo hayan llamado el «quinto combustible»⁴⁶. La Comisión la reconoce como tal desde hace más de diez años debido a su enorme potencial de ahorro⁴⁷, lo que contribuirá a moderar e incluso reducir la demanda en las próximas décadas. En los objetivos para 2020 se fijó una mejora del 20% en esta materia, y un lustro después se aumentó hasta el 27% para el 2030, entrando en vigor diferentes normativas para su mejora y cumplimiento. Los trabajos en este campo se centran, sobre todo, en el incremento de la eficiencia en los sectores de la construcción y del transporte, ambos con un alto porcentaje en el consumo total de energía en los Estados miembros y en el desglose de la actividad económica de la UE. Debido a ellos, la

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Conclusions of the Baltic Energy Market Interconnection High-Level Group on the synchronization of the Baltic States network with the continental European Network (Senior Officials' Level)*. Bruselas. Dirección General de Energía. p. 1. Disponible en:

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/conclusions_bemip_hlg_28.05.pdf

⁴⁵ GUTIÉRREZ ROA, T. (2020). “La iniciativa BEMIP en las Repúblicas bálticas: el reto de la interconexión energética con los socios europeos”. En CZUBALA OSTAPIUK, M. R. (ed). *La UE en acción: reacciones en la era postcrisis*. Madrid, Síndesis. pp. 291-316.

⁴⁶ YERGIN, D. (2012). *The Quest. Energy, Security and the remaking of the modern world*. EE. UU, Penguin Book. pp. 620-631.

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Evaluación, enmarcada en el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE en materia de eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembro en la consecución de los objetivos nacionales en esa materia para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*. Bruselas, documento COM(2015) 574 final. p. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0574&from=ES>

Comisión los identificó como parcelas de trabajo prioritarias, teniendo como principales objetivos la electrificación del transporte por carretera y por ferrocarril y el avance en la climatización de los edificios, ya que el mayor porcentaje de las importaciones de gas natural de la UE se destina a la alimentación de las calefacciones de los hogares⁴⁸.

Por otra parte, la estrategia marco de la Unión de la Energía hacía hincapié en la importancia de una nueva estrategia de investigación e innovación para que los Estados miembros siguieran siendo líderes mundiales en tecnología renovable ante el avance de otros países competidores. En la comunicación, se especificaba que es «fundamental situar a la UE en la vanguardia de la tecnología»⁴⁹, proponiendo cuatro líneas de acción que iban desde el desarrollo de la próxima generación de renovables hasta el transporte sostenible, pasando por la eficiencia energética para ahorrar en el consumo y la evolución de las llamadas *smartgrid* o redes inteligentes, que son aquellas que integran de manera eficiente y sostenible todas las acciones de los usuarios conectados a ella, lo que implica unas pérdidas de energía muy bajas y un incremento en la seguridad de suministro⁵⁰. A estos campos de investigación tradicionales se le sumaba la aplicación tecnológica en la energía nuclear y en la captura y almacenamiento de carbono.

Para lograr estos objetivos, la Comisión solicitaba «una investigación plenamente coordinada y con objetivos claros, que combine adecuadamente los programas de la UE y los Estados miembros en torno a metas y resultados comunes»⁵¹, ya que el esfuerzo económico requerido para lograrlo era mucho menor si se desarrollaban sinergias que permitieran un avance conjunto. Sin embargo, la estrategia marco no ofrecía más allá de una colaboración entre los promotores públicos y privados para obtener una acción común y aprovechar de manera más eficiente la financiación disponible en el marco de la Política de Cohesión y en otros fondos. De este modo, se echaba en falta una acción más decidida por parte de las instituciones comunitarias, ya que no se presentaban grandes planes de inversión ni objetivos específicos como en las anteriores líneas de acción, lo que podía deberse a que la innovación tecnológica en el marco de la transición energética era quizás la iniciativa más novedosa de todas las propuestas, pues los planes de interconexión entre Estados miembros, la mejora de la seguridad energética y el aumento de la eficiencia se habían iniciado casi una década antes.

⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia Marco... Op. Cit.* p. 14.

⁴⁹ *Ibidem.* p. 17.

⁵⁰ RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA. (S.f.). *¿Qué son las smartgrid?* Red21. www.ree.es Disponible en: <https://www.ree.es/es/red21/redes-inteligentes/que-son-las-smartgrid> [Última consulta: 21-07-2019]

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia Marco... Op. Cit.* p. 18.

4.3.2. Recibimiento de la Unión de la Energía

El paquete de la Unión de la Energía fue bien recibido tanto por el Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía como por el de Medio Ambiente, ambos celebrados en marzo de 2015. En el segundo, los ministros en la materia mostraron su conformidad con las comunicaciones presentadas, si bien hicieron hincapié en la importancia del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión y de su justa redistribución como la piedra angular de la lucha contra el cambio climático⁵². Algunos días después, el Consejo Europeo también acogió de manera positiva las tres estrategias. En la reunión ordinaria de ese mes, se debatieron los aspectos más prioritarios, exhortando a acelerar los proyectos de infraestructuras y las interconexiones entre Estados miembros y a reforzar y aplicar en su totalidad el marco legislativo en algunas cuestiones prioritarias, lo que sin duda tendría efectos positivos sobre la seguridad energética. Pese al interés mostrado en todas las dimensiones de la estrategia marco, era evidente que los jefes de Estado y de Gobierno asumían el fortalecimiento del mercado interior de la energía a través del desarrollo de las interconexiones y de la implementación de la normativa comunitaria como las claves preferentes de la Unión de la Energía⁵³.

A lo largo del 2015, el Consejo estudió con profundidad la estrategia marco de la Comisión y realizó diversas correcciones para mejorarla. En la reunión de junio de ese mismo año, se solicitó a la Comisión mecanismos para «garantizar una mayor transparencia en la composición de los costes y precios de la energía mediante la adecuada supervisión evitando cargas administrativas innecesarias»⁵⁴, así como el estudio de los fondos financieros disponibles para lograr inversiones más viables. Además, se reclamaban directrices específicas sobre la cooperación regional en materia de energía y sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, algo que el Consejo Europeo ya había solicitado en su reunión anterior. Estos cambios se cerraron en noviembre, cuando el Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía adoptó unas conclusiones sobre la estructura de gobernanza que obligaba a cada Estado miembro a realizar un Plan Nacional de Energía, un «documento de planificación estratégica de alto nivel sincronizado y conciso»⁵⁵ que

⁵² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Outcome of the council meeting. 3373rd Council meeting: Environment*. Bruselas, documento 6932/15 (Nota de prensa). pp. 4-5. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23403/st06932en15.pdf>

⁵³ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la realización de la Unión de la Energía: Capacitar a los consumidores y atraer inversiones en el sector energético*. Bruselas. Comité de Representantes Permanentes. Documento 9073/15, de 1 de junio de 2015. p. 10. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9073-2015-INIT/es/pdf>

⁵⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Conclusiones del Consejo sobre el sistema de gobernanza de la Unión de la Energía*. Comunicado de prensa, de 26 de noviembre de 2015. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/26/conclusions-energy-union-governance/> [Última consulta: 21-07-2019]

⁵⁵ *Idem*.

debía cumplir con los objetivos de las diferentes Directivas en vigor y estar vigente entre los años 2021 y 2030.

La composición y estructura de estos planes de ámbito nacional se fijaron en el Reglamento (UE) 2018/1999, por el que se establecía la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. Se trataba de un acto legislativo de importante calado, pues detallaba la forma en que los Estados miembros y la Comisión debían proceder para alcanzar los objetivos fijados en la estrategia marco, así como otros aspectos relevantes relativos a la comunicación entre los Gobiernos nacionales y las instituciones comunitarias, la evaluación y la financiación de los proyectos energéticos y los informes sobre los avances logrados, entre otros. Sin duda, el Reglamento se establecía como la piedra angular de la Unión de la Energía, pues diseñaba todos los objetivos, las formas y los protocolos de actuación e información para alcanzar la coordinación necesaria de los planes a escala nacional, regional y comunitaria.

Una de las claves del Reglamento es que definía los niveles de actuación de la Unión de la Energía. Por una parte, se establecía el marco nacional, en el que los planes de cada Ejecutivo deberían ser desarrollados según las características propias de cada Estado. Por otro lado, se fijaba la cooperación regional como un aspecto destacado de la estrategia marco, favoreciendo las sinergias entre países vecinos para lograr metas en común. En este aspecto, se favorecía que los Estados miembros tuvieran «la oportunidad de formular observaciones sobre los planes integrados de energía y clima de los demás [...] antes de su finalización a fin de evitar incoherencias y posibles repercusiones negativas»⁵⁶, tomando en consideración los grupos de trabajo ya existentes, como el BEMIP. En este mismo punto, se disponía que los diferentes Gobiernos informaran tanto del avance como de los cambios realizados en sus planes nacionales a la Comisión y coordinaran sus trabajos con esta.

Por último, y al más alto nivel, se encontraban las comunicaciones entre las instituciones comunitarias, en las que la Comisión está obligada a presentar al Parlamento Europeo y al Consejo informes periódicos sobre el estado de la Unión de la Energía⁵⁷. Por su parte, los diálogos con terceros países podían ser iniciados tanto por la Comisión como los diferentes Estados miembros,

⁵⁶ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 663/2009 y (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n° 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L328, de 21 de diciembre de 2018. p. 6. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=es>

⁵⁷ *Ibidem*. p. 37.

si bien estos debían informar de todos los avances logrados⁵⁸, algo que posteriormente fue apuntalado con la Decisión (UE) 2017/684⁵⁹, por la que se establecía un mecanismo de intercambio de información respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía. De este modo, se fijó un mecanismo de actuación y cooperación a tres bandas plenamente integrado en el que cualquier proyecto a nivel nacional debe ser coordinado con los países vecinos y la Comisión, mientras que esta última informa de todos los avances y cambios al resto de instituciones comunitarias.

El Reglamento (UE) 2018/1999 formaba parte del paquete *Energía limpia para todos los europeos*, un conjunto de medidas presentado por la Comisión en 2016 con la intención de proteger al consumidor final y otorgar un papel protagonista al sector energético en el desarrollo económico de la UE⁶⁰. Todos ellos acabarían formando el vigente cuarto paquete energético. La iniciativa estaba formada por ocho actos legislativos cuyo principal objetivo era evolucionar el sector energético europeo, haciéndolo más integrado y efectivo y mejorando la coordinación entre todos los actores. La normativa publicada abarcaba desde la mejora de la eficiencia energética en toda la cadena energética –Directiva (UE) 2018/2001–, particularmente en los edificios –Directiva (UE) 2018/844–; hasta el fomento de las energías renovables –Directiva (UE) 2018/2001⁶¹–; y la gobernanza de la Unión de la Energía –el anteriormente citado Reglamento (UE) 2018/1999–; además de los actos referentes al diseño del mercado interior de la energía, en el que se incluían la Directiva (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad; el Reglamento (UE) 2019/943, relativo al mercado interior de la electricidad; el Reglamento (UE) 2019/942, por el que se revisaba el papel de la ACER, y la Directiva (UE) 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad⁶².

⁵⁸ *Ibidem*. p. 6.

⁵⁹ Decisión (UE) 2017/684 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2017 por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía y por la que se deroga la Decisión n° 994/2012/UE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L99, de 14 de abril de 2017. pp. 4-8. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0684&from=ES>

⁶⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Energía limpia para todos los europeos*. Bruselas, documento COM(2016) 860 final. pp. 2-15. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-860-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

⁶¹ En esta directiva se establecía que «la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea de al menos el 32% del consumo final bruto de energía de la UE en 2030», un compromiso que modificó al alza el Marco en Materia de Energía para 2030 firmado en 2014. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L328, de 21 de diciembre de 2018. p. 24. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=es>

⁶² COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Clean energy for all Europeans package*. Energy. ec.europa.eu Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans> [Última consulta: 27-11-2020]

Estos cuatro últimos actos legislativos supusieron un importante impulso para el mercado interior, ya que permitió adaptarlo a la nueva realidad creada con la Unión de la Energía y a la transición energética, implementando un nuevo marco normativo que sería la base del funcionamiento del mercado de la energía. Especial mención merece el Reglamento (UE) 2019/942, que refundaba la ACER y le asignaba nuevas funciones de cara a la supervisión de los mercados mayorista, la infraestructura energética y la seguridad de suministro⁶³. Este avance se había vuelto indispensable en un contexto en el que la integración de los mercados nacionales a escala de la UE requería de un regulador con mayor capacidad de acción que coordinara las agencias de los Estados miembros y garantizara la estabilidad de la red. Años antes, la ACER se estableció con la finalidad de crear un regulador comunitario en un escenario de creciente interconexión, pero sus competencias se habían vuelto limitadas para cumplir con los objetivos de la Unión de la Energía, que requería del aumento de la cooperación, coordinación y comunicación entre los Estados miembros.

4.4. La dimensión exterior de la política energética y climática europea: El Acuerdo de París

4.4.1. La posición común europea ante las negociaciones de París

Desde que en 1995 se celebrara en Alemania la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), tanto los Estados miembros como la propia UE han sido una de las partes más ambiciosas en la lucha climática global, teniendo un papel destacado en la firma del Protocolo de Kioto –China, EE. UU. y Rusia no lo ratificaron hasta muchos años más tarde– y en los acuerdos y enmiendas posteriores⁶⁴. Por otra parte, desde que tomara relevancia el problema medioambiental, las instituciones comunitarias han desarrollado una importante labor legislativa de cara a establecer políticas energéticas que permitan conservar el ecosistema y reducir la emisión de CO₂, convirtiéndose en el actor más influyente al respecto en las últimas décadas⁶⁵. De este

⁶³ Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L158, de 14 de junio de 2019. p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0942&from=ES>

⁶⁴ Pese a que la UE es uno de los actores más comprometidos con la lucha climática, algunos Estados miembros son reacios a adoptar ambiciosos programas al respecto e intentan minar la posición común europea durante las COP, normalmente sin éxito. El caso más evidente es Polonia, que llegó a vetar la Enmienda de Doha y puso en peligro el acuerdo climático europeo. EUROPA PRESS. (2015). “Polonia veta el protocolo de Kyoto para la reducción de las emisiones de CO₂”. Varsovia, *Agencia Europa Press*. 27 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-polonia-veta-protocolo-kyoto-reduccion-emisiones-co2-20151027211147.html>

⁶⁵ La primera legislación comunitaria respecto a la lucha climática puede encontrarse en el primer paquete energético. Sin embargo, el primer gran plan de acción climática a escala europea fue el Paquete de Medidas sobre Clima y Energía hasta 2020, aprobado en el periodo 2007-2009. ZAMBRANO GONZÁLEZ, K. (2020). “La Unión Europea ante la emergencia climática”. *Anuario Español de Derecho Internacional*. Vol. 36. 429-447. pp. 436-439.

modo, la UE se ha erigido en un referente global de la lucha climática, ejerciendo su papel de potencia normativa y liderando la negociación de los grandes acuerdos internacionales en la materia, aumentando de este modo su influencia y su prestigio mundial⁶⁶.

El primer paso para el Acuerdo de París se dio cinco años antes en Sudáfrica, cuando durante la COP17 se decidió «iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que se aplicable a todas las partes»⁶⁷, a presentar como muy tarde en 2015, debido a la insatisfacción existente entre la Comunidad internacional por el proceso Copenhague-Cancún y, en general, con los pocos progresos realizados en la última década. En aquella cita, las dificultades para ampliar el Protocolo de Kioto debido a las reticencias de Canadá, Rusia y Japón, sumadas al habitual inmovilismo chino y estadounidense⁶⁸, llevó a la UE a liderar una sólida alianza con los países insulares para mantener vivo el acuerdo, lo que finalmente se consiguió gracias a la capacidad negociadora de la delegación europea⁶⁹. A partir de este momento, serían las instituciones comunitarias las que más influencia ganaron en el desarrollo de las conversaciones que dieron lugar al Acuerdo de París⁷⁰.

En 2013, la Comisión presentó un primer documento que llamaba a establecer la postura europea de cara a la COP21. En él, se establecía la necesidad tanto de superar la dualidad norteamericana como de acabar con la ambivalencia de los países más industrializados, los cuales firmaban los acuerdos sin reconocerlos como jurídicamente vinculantes, por lo que se requería un nuevo marco de actuación basado en una mayor ambición para reducir las emisiones, la contribución de todos los países y sectores nacionales y regionales para la consolidación de los objetivos y la integración de una dimensión climática en todas las políticas estatales. Además, se solicitaba un mayor

⁶⁶ *Ibidem*. pp. 445-447.

⁶⁷ UNFCCC. (2012). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º periodo de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011*. Naciones Unidas. Documento FCCC/CP/2011/9/Add.1. p. 2. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

⁶⁸ Pese a la profundidad de la alianza transatlántica en temas de especial importancia, la UE y EE. UU. han tenido posiciones encontradas en la mayor parte de las COP, siendo especialmente relevantes las de Bali de 2007 y Copenhague de 2009, en las que incluso la diplomacia europea no alcanzó sus objetivos debido a la oposición frontal del socio estadounidense. El fondo de la cuestión era el rechazo del Gobierno de Obama a adoptar compromisos jurídicamente vinculantes, algo que para la UE era esencial. GARCÍA LUPIOLA, A. (2018). “Las negociaciones climáticas y el Acuerdo de París: la Unión Europea debe recuperar el liderazgo en la lucha contra el calentamiento global”, en GILES CARNERO, R. (ed). *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*. Barcelona, Atelier Libros Jurídicos. pp. 142-143.

⁶⁹ LÁZARO, L. (2012). “Durban (COP17): resucitando el protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020”. *Real Instituto Elcano*. ARI 19/2012. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/energia/ari19-2012

⁷⁰ Cabe destacar que el inicio de la influencia climática europea estuvo impulsado por el vacío de liderazgo dejado por EE. UU., cuyos planteamientos se volvieron más conservadores conforme se requería un mayor nivel de ambición. Para saber más de la acción diplomática europea anterior al Acuerdo de París, véase GARCÍA LUPIOLA. *Op. Cit.* pp. 139-153 y COSTA, O. (2014). “La Unión Europea en las negociaciones internacionales del clima”. En BARBÉ, E. (dir). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.

reconocimiento de la labor científica como base del acuerdo, así como el establecimiento de fórmulas que permitieran una revisión si había riesgo de no alcanzar las metas, la ampliación de los fondos a través de nuevas fórmulas novedosas, la mejor difusión y transferencia de las tecnologías verdes a escala internacional y la formación de alianzas entre los Estados más comprometidos en la lucha contra el cambio climático⁷¹.

Estas prioridades se reprodujeron en la estrategia *El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*, incluido en el paquete de la Unión de la Energía publicado en 2015. El documento evidenciaba el alto nivel de ambición con el que la UE afrontaba las conversaciones de París y proponía novedades para alcanzar un acuerdo sólido y vinculante, siendo el primer país en presentar sus planes de mitigación de cara a la COP21. Además, en él se establecía el principal argumento sobre el que las instituciones comunitarias han asentado su defensa de la transición energética, asumiendo que esta supone una gran oportunidad económica y comercial y que el coste no está en realizarla, sino en no hacerlo⁷². De este modo, y basándose en los avances realizados en la COP20 de Lima, la Comisión pidió a los grandes países emisores que presentaran sus contribuciones a nivel nacional con la suficiente antelación y exponía «una visión para un acuerdo jurídicamente vinculante, dinámico y transparente, con compromisos ambiciosos y equitativos de todas las Partes, sobre la base de unas circunstancias económicas y geopolíticas cambiantes a nivel mundial»⁷³.

El documento dejaba claro que son los Estados más desarrollados y, por tanto, con más nivel de emisiones los que debían asumir el liderazgo, sumándose al acuerdo, ratificándolo con prontitud y favoreciendo la financiación y el traspaso de tecnología a los países en desarrollo. Estos tenían que trabajar para conseguir reducir las emisiones mundiales por debajo del 60% en niveles de 2010 antes del 2050. Además, se volvía a incidir en la idea de que se debe transversalizar la acción climática, pues otras políticas, como la de «comercio, investigación científica, innovación y cooperación tecnológica, cooperación económica y para el desarrollo, reducción del riesgo de catástrofes y medio ambiente, podrían reforzar la política internacional de lucha contra

⁷¹ COMISIÓN EUROPEA. (2013). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020*. Bruselas, documento COM(2013) 167 final. pp. 4-11. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0167&qid=1621953583695&from=ES>

⁷² Esta idea ya venía estableciéndose con anterioridad y se refleja claramente en la Unión de la Energía. COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia Marco... Op. Cit.* p. 4. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1&format=PDF

⁷³ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Paquete sobre la Unión de la Energía. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*. Bruselas, documento COM(2015) 81 final. p. 4. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1&format=PDF

el cambio climático»⁷⁴. Como ejemplo, se mencionaba las políticas comunitarias puestas en marcha en la última década, cuyos buenos resultados ya comenzaban a ser evidentes.

Otras medidas propuestas por la Comisión y que luego tendrían su eco en el Acuerdo de París eran la necesidad de contar con mecanismos de transparencia y supervisión, así como de revisiones periódicas que permitieran aumentar el nivel de ambición, lograr la resiliencia climática por medio de la adaptación, una mayor financiación tanto pública como privada y potenciar la investigación y el desarrollo tecnológico a nivel global, entre otros⁷⁵. Todos estos planteamientos, más el alto nivel de fondos desplegados para la lucha contra el cambio climático tanto en el ámbito interior como el exterior, consolidaban a la UE en la cabeza de la lucha climática. De este modo, y en un contexto anterior a la COP21 dominado por las bajas expectativas puestas en las negociaciones, las instituciones comunitarias y gran parte de los Estados miembros asumían el liderazgo para alcanzar algún tipo de acuerdo vinculante, tal y como sucedió.

Además, para que el Acuerdo de París no fuera un fracaso, la UE se comprometía a intensificar su diplomacia climática en los meses siguientes a través de un plan específico ejecutado tanto por el SEAE como por los Estados miembros. Este iría destinado tanto a «incluir el cambio climático entre las prioridades estratégicas de los debates políticos, en particular en las reuniones del G7 y del G20 y en la Asamblea General de las Naciones Unidas»⁷⁶ como a establecer una dimensión climática en la política comercial y de cooperación al desarrollo, así como a establecer prioridades conjuntas entre todos los participantes en un contexto multilateral. Por otra parte, y pese al reconocimiento de la importancia de los grandes países emisores en el futuro acuerdo, la UE no renunciaba a crear alianzas con los socios internacionales más ambiciosos en el periodo previo a la Conferencia para que este no fracasara bajo ningún concepto⁷⁷.

Finalmente, y en base a los documentos anteriormente mencionados, la posición europea quedó fijada por el Consejo de Medioambiente, que en su reunión de septiembre de 2015 estableció las prioridades de la acción europea en la COP21. Estas eran el establecimiento de un acuerdo jurídicamente vinculante ambicioso y sostenible, la adopción de un ambicioso paquete de decisiones que permitan la aplicación del Acuerdo y la mejora de la ambición global antes de 2020, así como un mayor apoyo a los países más vulnerables a través del refuerzo de los mecanismos de financiación. Además, se proponía que entrara en vigor una vez ratificado por un número

⁷⁴ *Ibidem*. p. 5.

⁷⁵ *Ibidem*. pp. 6-12.

⁷⁶ *Ibidem*. p. 13.

⁷⁷ *Ibidem*. p. 5.

significativo de países⁷⁸, que permitiera la participación de todos los agentes no estatales, que estableciera una meta de mitigación en consonancia con el objetivo de un aumento inferior 2 °C del calentamiento de la tierra y que incluyera un régimen basado en normas comunes sólidas de transparencia y rendición de cuentas⁷⁹.

A rasgos globales, se trataba de una posición sumamente ambiciosa que previsiblemente chocaría con los socios menos dispuestos en las conversaciones de París, por lo que para lograrlo se iba a requerir una importante acción diplomática a todos los niveles. Como principal baza, la UE disponía de un considerable prestigio entre la Comunidad internacional gracias a su política energética y climática comunitaria, alineada desde 2007 con los objetivos globales –como la reducción interna del 40% de las emisiones en 2030–, así como un liderazgo mundial en la materia, ya que había sido de los más fervientes defensores del Protocolo de Kioto y la Enmienda de Doha, los cuales había sido de los primeros en aplicar en su totalidad. Además, el Consejo dotaba de coherencia y unidad a la estrategia europea ya que recordaba la intención de cumplir los compromisos adquiridos de manera conjunta entre todos los Estados miembros, lo que consolidaba la posición negociadora de la UE⁸⁰. Por otra parte, cabe destacar la importancia de asumir una posición común fuerte para dotar a la acción exterior europea de una sólida coherencia.

4.4.2. El Acuerdo de París

El Acuerdo de París, firmado en la capital francesa el 12 de diciembre de 2015, es uno de los grandes hitos de la lucha climática global. Su celebración estuvo enmarcada en la COP21, la cual tuvo representación de prácticamente todos los Estados reconocidos por la comunidad internacional⁸¹. Su relevancia se debe a que, por primera vez en la historia, todos los países participantes asumieron compromisos vinculantes para luchar contra el cambio climático y adaptarse a sus efectos, aumentando su ambición y comprometiéndose a ayudar a los países más desfavorecidos a cumplir con los metas pactadas⁸². Pese a las dudas sobre su aplicación y efecto,

⁷⁸ Aunque no se aportaba un número, en el Protocolo de la Comisión se establecía la entrada en vigor una vez que los países responsables del 80% de las emisiones lo hubieran ratificado. Finalmente, este número descendió al 55% con un mínimo de 55 países. *Ibidem.* p. 4.

⁷⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Posición de la UE para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París: Conclusiones del Consejo*. Comunicado de prensa, de 18 de septiembre de 2015. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/09/18/conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/09/18/conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/> [Última consulta: 09-09-2019]

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ UNFCCC. (s/f). *¿Qué es el Acuerdo de París?* Naciones Unidas. unfccc.int Disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris> [Última consulta: 15-02-2021]

⁸² Sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo de París y las dudas sobre el abandono estadounidense, véase FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2018). *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos*. Revista Española

se trata de unos de los grandes logros del sistema multilateral global, ya que se consiguió negociar y adoptar unos objetivos y unas normas comunes para todos los países, independientemente de sus intereses estratégicos, en el marco de las instituciones internacionales ampliamente reconocidas⁸³. De ahí las palabras del presidente Obama, que aseguró que lo pactado en París, pese a no ser perfecto, era la mejor oportunidad posible para el planeta⁸⁴.

El Acuerdo de París parte de «la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza apremiante del cambio climático»⁸⁵, reconociendo además las dificultades que afrontan al respecto los países en desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la financiación y la transferencia tecnológica, lo cual puede lastrar su reconversión energética y tener efectos negativos en los grandes desafíos que afrontan. Además, se asume que la sostenibilidad medioambiental es un responsabilidad conjunta de todos los Estados, ya que «el cambio climático es un problema de toda la humanidad»⁸⁶, y que existe una relación intrínseca entre «las medidas, las respuestas y las repercusiones generadas por el cambio climático y el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza»⁸⁷, lo que hace necesarias medidas globales aceptadas por todas las partes. De este modo, el Acuerdo se eleva por encima de los intereses nacionales al constatar que sólo a través de la cooperación multilateral se puede afrontar un reto que afecta a todo el planeta indistintamente y para el que se requiere respuestas globales.

El objetivo del Acuerdo de París es «reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza»⁸⁸, para lo que se propone como principal medida mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C, intentando que no supere nunca los 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Para ello, todos los Estados –no solo los desarrollados– se han comprometido a mitigar sus emisiones, aunque el objetivo nacional lo fija cada parte. El plan previsto para hacerlo es llegar al pico de emisiones lo antes posibles –los países en desarrollo lo harán con posterioridad– para reducirlas considerablemente en la segunda mitad del siglo XXI con

de Derecho Internacional. Vol. 70(1). 23-51. pp. 29-40. Disponible en: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2018/01/1_estudios_fajardo_acuerdo_de_paris.pdf

⁸³ LÁZARO. *Op. Cit.*

⁸⁴ EFE. (2015). “Obama consolida su lucha contra el cambio climático con el Acuerdo de París”. Washington, Agencia EFE. 12 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/obama-consolida-su-lucha-contr-el-cambio-climatico-con-acuerdo-de-paris/20000013-2788501> [Última consulta: 15-02-2021]

⁸⁵ *Acuerdo de París, firmado en París el 22 de abril de 2016*. París. UNFCCC. Naciones Unidas. p. 1. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Ibidem.* p. 2.

el fin de alcanzar un equilibrio antes de 2100⁸⁹. Esta es la razón por la que la mayor parte de los socios comprometidos con la neutralidad climática han fijado ese objetivo entre los años 2050 y 2060. Este esfuerzo colectivo es gradual, es decir, el compromiso en la consecución de las metas climáticas es mayor para los países más industrializados y avanzados, con lo que se intenta no lastrar el progreso de las sociedades más vulnerables.

El Acuerdo deja vía libre a los Estados para aplicar las medidas que consideren más oportunas para alcanzar esos objetivos, incluso integrándose regionalmente para conseguirlo, además de trabajar conjuntamente en los mecanismos internacionales dispuestos para el intercambio de información, la alerta y la evaluación y gestión de los riesgos, entre otros. Además, se solicita una cooperación para la mejora de la educación, la formación y la sensibilización de las sociedades con el fin de que el esfuerzo climático sea tan global como transversal, incluyendo a todas las partes de la sociedad. Por otra parte, se establece un marco de transparencia flexible a través del cual los Estados deben compartir la información relativa a sus políticas en la materia, lo cual es absolutamente necesario para realizar un seguimiento preciso por parte de los expertos. El objetivo es ejecutar un «balance mundial» periódico que examine los progresos en la mitigación, adaptación, medios de aplicación y el apoyo entre las partes, entre otros, y permita establecer el avance colectivo en la lucha climática⁹⁰.

Cabe hacer mención a los mecanismos por los cuales los Estados más desarrollados tienen la obligación de asistir técnica y tecnológicamente a los países más vulnerables, así como proporcionarles los recursos financieros para ello. Así, se establece que son las regiones más ricas las que deben movilizar los fondos económicos, a través de diferentes fuentes e instrumentos, para ayudar a las más necesitadas en los proyectos tanto de mitigación como de adaptación climática. El Acuerdo introduce incluso un Mecanismo Tecnológico cuyo fin es «impulsar los enfoques colaborativos en la labor de investigación y desarrollo y de facilitar el acceso de las Partes que son países en desarrollo a la tecnología»⁹¹. La importancia de esta medida es que por fin se abandonaba la dualidad norte-sur, la cual había hecho encallar antiguas negociaciones.

De este modo, se reconoce las especiales circunstancias de las regiones más pobres y se evita que se queden atrás en la reconversión energética, industrial y tecnológica que conllevará la transición climática, evitando que las consecuencias sociales y económicas del cambio de modelo tengan un efecto negativo en las sociedades más frágiles. Esto es especialmente importante ya que anteriormente habían sido los recelos de los países más industrializados los que habían paralizado

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Ibidem.* p. 14.

⁹¹ *Ibidem.* p. 11.

la acción común, pues entendían que los países en vías de desarrollo también debían asumir los costes⁹², una postura que fue vencida en la COP21. Además, estas cláusulas son un claro ejemplo de las enormes posibilidades de los acuerdos multilaterales, ya que no solo permite adoptar normas comunes para alcanzar objetivos globales, sino que además permite adaptarlos a las situaciones específicas de las diferentes partes y establecer mecanismos de ayuda y solidaridad esenciales para su consecución.

El Acuerdo de París fue adoptado formalmente mediante la decisión 1/CP.21 de 2016 y entró meses más tarde al cumplirse la doble mayoría al ser ratificado por 55 países que sumaban más del 55% de las emisiones mundiales⁹³. De las 197 partes que participaron en las reuniones, el texto ha sido firmado por 195, de los que 189 lo han ratificado⁹⁴. De este modo, prácticamente la totalidad de los Estados reconocidos por la ONU –más la UE, que ostenta personalidad jurídica propia– forman parte del Acuerdo. Además, todos los países del G20, que suman el 75% de la emisiones mundiales de CO₂⁹⁵, han ratificado el texto⁹⁶. Esto supone un enorme éxito del sistema multilateral y evidencia que las alianzas mundiales tienen un efecto llamada, ya que cuando un importante número de Estados acuerdan normas comunes vinculantes el resto tiende a asumir dichos compromisos para no perder influencia global, sobre todo cuando se suman las grandes potencias mundiales. Como ejemplo, cabe destacar la entrada de Rusia en la OMC en 2012, una medida que no obtuvo demasiado apoyo interno pero que reflejaba la necesidad de sumarse al orden internacional para no quedar marginada del comercio global⁹⁷.

Para la ejecución efectiva del Acuerdo de París, las partes pactaron la puesta en marcha de un programa de trabajo conjunto en el que se establecieron diferentes modalidades y procedimientos de actuación. Estos son el Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París (GAP), el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento

⁹² LÁZARO. *Op. Cit.*

⁹³ UNFCCC. (2016). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21^{er} periodo de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015*. París. Naciones Unidas. p. 39. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

⁹⁴ ONU. (s/f). *El Acuerdo de París*. Acción por el clima. www.un.org Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement> [Última consulta: 15-02-2021]

⁹⁵ ONU. (2019). *Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019: Resumen*. Nairobi. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. pp. 5-7. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESSP.pdf?sequence=17>

⁹⁶ Aunque Arabia Saudí no se sumó al Acuerdo desde el inicio, finalmente lo firmó y ratificó en noviembre del 2016. UNFCCC. (s/f). *Saudi Arabia*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. unfccc.int Disponible en: <https://unfccc.int/node/61163> [Última consulta: 16-02-2021]

⁹⁷ A este respecto, cabe destacar el entusiasta apoyo de la UE a la entrada de Rusia en la OMC, cuyas arduas negociaciones se prolongaron 18 años. Además, durante las mismas la diplomacia climática obtuvo uno de sus primeros éxitos mundiales, ya que el apoyo europeo estuvo condicionado a la firma de Rusia del Protocolo de Kioto, el cual ratificó en 2004. PATON WALSH, N. (2004). “Putin throws lifeline to Kyoto as EU backs Russia joining WTO”. *The Guardian*. 22 de mayo de 2004. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2004/may/22/environment.russia> [Última consulta: 20-02-2021]

Científico y Tecnológico (OSEACT)⁹⁸. Por otra parte, las partes se han reunido de manera periódica en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en las que han ido perfilando de manera más detallada como se implementará y se avanzará en los planes previstos. Las más relevantes de estas fueron la COP24 de Katowice, Polonia, celebrada días después de que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU alertara del peligro de superar los 1,5 °C pactados antes de 2052⁹⁹ y en la que aprobaron las normas de aplicación integrales, y la COP25, reunida en Madrid.

El Acuerdo de París recoge prácticamente todos los objetivos europeos, ya que se le otorgó el carácter vinculante¹⁰⁰, se estableció un paquete para su aplicación muy similar al definido en su estrategia –transferencia de tecnología, financiación, transparencia, mitigación, entre otros– y se elevó la ambición climática, con un acuerdo sobre la reducción de emisiones muy similar a lo propuesto por la Comisión y el Consejo. De este modo, la UE consolidó definitivamente su liderazgo en la lucha climática global, una labor que a veces se había visto oscurecida por el rechazo frontal de EE. UU. y China a sus propuestas pero que siempre se había mantenido latente y enérgica a través tanto de propuestas audaces como de la consecución de alianzas sólidas junto con las economías emergentes y los países en desarrollo, lo que le ha valido en la actualidad para ser la primera potencia climática del mundo. Esto ha tenido un importante efecto en la acción exterior europea, ya que, al situar la transición energética y el cambio de modelo en el centro de su visión estratégica, ha elevado exponencialmente la influencia internacional europea, la cual seguirá aumentando conforme estos asuntos se vuelvan más significativos en la política mundial.

4.4.3. La política energética comunitaria tras el Acuerdo de París

El Acuerdo de París fue ratificado por la UE menos de un año después de su firma¹⁰¹. Sin embargo, desde la conclusión de la COP21, y en base a lo pactado allí, se debió aumentar el grado de ambición de la Unión de la Energía, ya que los compromisos firmados en la capital francesa obligaban a «mantener el impulso y la voluntad política para garantizar una transición hacia una economía resistente al cambio climático, nuestra desde un punto de vista climático futuro, y

⁹⁸ UNFCCC. *¿Qué es... Op. Cit.*

⁹⁹ IPCC. (2019). *Calentamiento Global de 1,5 C*. Unidad de Apoyo Técnico del Grupo de Trabajo I. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Organización Meteorológica Mundial. p. 6. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

¹⁰⁰ Sin embargo, es importante destacar que esta fórmula tiene sus carencias, ya que los Estados pueden cambiar las expectativas de sus contribuciones por causas nacionales. De manera evidente, esto ha creado dudas sobre su cumplimiento, que deberán resolverse mediante la voluntad política de los firmantes. FAJARDO DEL CASTILLO. *Op. Cit.* pp. 49-50.

¹⁰¹ Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo de 5 de octubre de 2016 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L282, de 19 de octubre de 2016. p. 2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1841&from=ES>

socialmente justa»¹⁰². De este modo, las instituciones comunitarias se proponían «consolidar el entorno propicio para la transición a una economía hipercarbónica a través de una amplia gama de políticas de interacción, instrumentos y marcos estratégicos reflejados en las 10 prioridades de la Comisión Juncker»¹⁰³, una estrategia en la que la Unión de la Energía asumía un papel central como la base de todos estos proyectos. El Consejo Europeo refrendó este proyecto, poniendo especial hincapié en la mejora de la seguridad energética¹⁰⁴.

Por otra parte, en los años posteriores al Acuerdo de París la UE decidió fortalecer la dimensión exterior de la Unión de la Energía para incluir el ámbito climático en todas las relaciones con los socios, asumiendo un mayor liderazgo conforme EE. UU. anunció su retirada del pacto mundial. De este modo, el Consejo Europeo, en su reunión de junio de 2017, recordó que lo acordado era la piedra angular del esfuerzo climático global y llamó a la Comisión y a los Estados miembros a cooperar «con los socios internacionales en el marco del Acuerdo de París, en particular con los países más vulnerables, dando así pruebas de solidaridad con las futuras generaciones y de responsabilidad con respecto a todo el planeta»¹⁰⁵. Por su parte, el Consejo de Asuntos Exteriores comunicó que la UE estaba «reforzando sus asociaciones mundiales actuales y seguirá esforzándose por encontrar nuevos aliados, tanto entre las mayores economías del mundo como entre los Estados insulares más vulnerables»¹⁰⁶. Ambas instituciones aclaraban que el Acuerdo de París no era renegociable.

En línea con su visión estratégica, mucho más potenciada tras la publicación de la EGS en 2016, la UE siguió promoviendo en los años siguientes una ambiciosa acción climática global tanto de manera bilateral como multilateral. En el primero de los casos, la Comisión introdujo compromisos verdes vinculantes en los acuerdos comerciales con terceros, como sucedió con Mercosur. Por otra parte, las instituciones comunitarias desplegaron una importante labor diplomática en las siguientes COP, asumiendo un liderazgo que era aún más necesario tras la

¹⁰² COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Bruselas, documento COM(2016) 110 final. p. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0110&from=ES>

¹⁰³ *Ibidem*. p. 10.

¹⁰⁴ CONSEJO EUROPEO. (2016). *Conclusiones del Consejo Europeo sobre Empleo, Crecimiento y Competitividad y sobre Clima y Energía*. Comunicado de prensa, de 17 de marzo de 2016. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/17/euco-intermediate-conclusions/>

¹⁰⁵ CONSEJO EUROPEO. (2017). *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 8/17. p. 6. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>

¹⁰⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2017). *Cambio climático: el Consejo reitera que el Acuerdo de París es apto para cumplir su objetivo y no puede renegociarse*. Comunicado de prensa, de 19 de junio de 2017. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/19/climate-change/>

retirada estadounidense del Acuerdo de París. Tanto en la COP22, como la COP 23 y COP24, la delegación europea apostó por intensificar la acción mundial por el clima, cumpliendo además con el ejemplo al adoptar una política climática y energética comunitaria que superaba lo pactado a nivel multilateral.

En este aspecto, quizás el documento más relevante sea el publicado por la Comisión en 2018 bajo el título *Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climática neutra*, cuyo principal objetivo era «confirmar el compromiso de Europa de liderar la acción por el clima a escala mundial y presentar una visión que puede llevarnos a conseguir de aquí a 2050 las cero emisiones netas de gases de efecto invernadero por medio de una transición socialmente justa realizada de manera rentable»¹⁰⁷. Aunque tiene una importante dimensión interna, a nivel exterior la estrategia asume que «la UE debe seguir liderando con el ejemplo y fomentar la cooperación multilateral basada en normas»¹⁰⁸, subrayando la importancia de ejecutar a nivel global el Acuerdo de París para hacer de él un éxito a escala mundial. De este modo, se asumía lo pactado en la capital francesa como la base de acción climática exterior y se reconocía que el éxito europeo dependía de su capacidad para liderar la transición energética a escala internacional.

Para ello, se requería utilizar todas las herramientas de política exterior, entre las que se cuentan la política comercial y la cooperación internacional, para alcanzar lo pactado en el Acuerdo de París. Además, se pedía tanto al Consejo como a los Estados miembros «esfuerzos continuados para que el cambio climático y el medio ambiente se integren en todas las políticas públicas, así como la existencia de un marco de inversiones fiable en los países socios de la UE»¹⁰⁹, lo que implicaba hacer de la lucha climática una de las piedras angulares de la política exterior. De este modo, se definía una de las líneas maestras de la acción mundial europea, la cual tomaría especial relevancia dos años más tarde cuando el Consejo de Asuntos Exteriores puso en marcha un plan específico para la diplomacia climática, la cual se convertiría en poco tiempo en uno de los pilares de la autonomía estratégica de la UE¹¹⁰.

¹⁰⁷ COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*. Bruselas, documento COM(2018) 773 final. p. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>

¹⁰⁸ *Ibidem*. p. 24.

¹⁰⁹ *Idem*.

¹¹⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 5033/20. pp. 2-6. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5033-2020-INIT/es/pdf>

La principal idea era aprovechar el liderazgo en la lucha contra el cambio climático para potenciar la acción exterior europea, sumándolo a la visión estratégica vigente y desarrollando nuevas herramientas para lograrlo. Por lo tanto, se debían utilizar las fortalezas en materia comercial y normativa, ya que «como el mayor mercado único del mundo, las rigurosas normas medioambientales de la UE impuestas a los productos tienen efectos que van más allá de las fronteras de la propia UE»¹¹¹, lo que implicaba una voluntad de que la normativa global respecto a la materia siguiera estando profundamente influenciada por la legislación comunitaria, un proyecto en línea con el rol de potencia normativa que ostenta actualmente la UE. Además, se pretendía aumentar la ambición no solo para que todas las partes cumplieran con lo firmado, sino para que se comprometieran con nuevos proyectos incluso más allá de lo pactado en París.

De este modo, y al mismo tiempo que entraba en acción la EGS, la UE se afianzaba como la mayor potencia mundial climática, liderando la transición energética e influenciando la toma de decisiones y el nivel de ambición a todos los niveles, convirtiéndose en el mayor socio y cooperador en la materia. Esto ha influenciado profundamente en la cultura estratégica europea y ha reconfigurado algunas alianzas clave, dotando tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados miembros de un creciente peso internacional. Así, el liderazgo europeo en la firma del Acuerdo de París se ha entendido como una prueba fehaciente de la capacidad de la UE para desarrollar una acción exterior ambiciosa y de carácter singular¹¹². Además, también va a permitir mejorar a medio y largo plazo la seguridad energética gracias a la capacidad de mayor producción propia a través de fuentes renovables. Es por eso por lo que la UE es actualmente la mayor potencia climática mundial, un actor capaz de diseñar, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de ambición, algo que muy pocos países pueden lograr. En los últimos años, la urgencia climática ha hecho que otras grandes potencias como EE. UU. y China aumenten sus proyectos en la materia, si bien su nivel de acción está por detrás del europeo¹¹³.

4.5. Estado actual de la Unión de la Energía

Como una de las prioridades de la Comisión Juncker, la política energética y climática disfrutó de un importante impulso durante los años 2015 y 2019. Esto se debió, en primer lugar, al desarrollo de una visión estratégica conjunta en la materia, cuyas líneas principales eran la producción propia a través de renovables, el descenso de las emisiones de carbono, la consolidación del mercado interior de la energía, la mejora de eficiencia energética, la ampliación interconexiones eléctricas

¹¹¹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la... Un planeta limpio... Op. Cit.* p. 24.

¹¹² COSTA. *Op. Cit.* p. 336.

¹¹³ PLANELLES, M. (2021). “EE. UU. reclama el liderazgo de la lucha climática, pero la UE sigue por delante”. Madrid, *El País*. 24 de abril de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-04-24/ee-uu-reclama-el-liderazgo-de-la-lucha-climatica-pero-la-ue-sigue-por-delante.html> [Última consulta: 26-04-2021]

y una dimensión exterior mucho más ambiciosa, entre otros. Estas metas estuvieron ampliamente reflejadas en las diferentes estrategias globales y sectoriales establecidas en esa época, como la *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, la *Estrategia Marco para una Unión de la Energía* o la denominada *Energía limpia para todos los europeos*, los cuales permitieron un avance ambicioso y estructurado en la materia.

El objetivo final era doble. En la dimensión interior, se pretendía avanzar en la transición hacia un sistema mucho más sostenible, eficiente e integrado, lo que tendría un importante efecto en la seguridad energética al reducir a largo plazo las necesidades de importación de energía, haciendo más autónomo el sistema europeo. Respecto a la dimensión exterior, la prioridad era aprovechar los grandes avances en la materia para liderar la cada vez más necesaria lucha climática global, estableciendo la política climática como uno de los pilares de la acción mundial europea y aumentando la influencia internacional gracias a ella, lo que además permitiría potenciar el rol normativo de la UE. Ambos proyectos estaban respaldados por la creciente preocupación ciudadana por el cambio climático, pues en 2017 un 74% de los europeos consideraba el cambio climático un problema muy serio, un 6% más que en 2011¹¹⁴.

Para completar la Unión de la Energía, la Comisión Juncker llevó a cabo un importante esfuerzo legislativo durante sus cinco años de mandato, el cual fue respaldado en su gran mayoría por el Consejo y por el Parlamento, muy involucrados en el esfuerzo climático¹¹⁵. De toda la legislación aprobada, la más relevante es la que integra el denominado cuarto paquete energético, cuyo principal objetivo es completar de manera definitiva el mercado interior de la energía. Como se ha explicado anteriormente, este está formado, entre otros, por la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se revisa el papel de la ACER, el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad, todas ellas todavía en vigor¹¹⁶. En mayo de 2019, la Comisión daba por

¹¹⁴ De los encuestados, un 39% demandaba soluciones europeas para evitar el calentamiento global y un 79% consideraba que la transición energética tenía o podría tener efectos positivos para la economía, lo que evidenciaba el respaldo público a las políticas de energía y clima comunitarias. COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Special Eurobarometer 459. Climate Change*. TNS Opinion & Social. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. pp. 6-36. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2017_en.pdf

¹¹⁵ BARÓN CRESPO, E. (2019). “Unión de la Energía y Cambio Climático”, en GUINEA LLORENTE, M. y DÍAZ LAFUENTE, J. (eds). *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos: un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*. Madrid, Marcial Pons. pp. 68-71.

¹¹⁶ CIUCCI, M. (2020). *El mercado interior de la energía*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/> Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/45/el-mercado-interior-de-la-energia>

completada la Unión de la Energía al entrar en vigor todos los actos legislativos previstos para ello, si bien todavía queda consolidar muchos de los planes de acción establecidos en ella.

4.5.1. Informe 2020 sobre la Unión de la Energía

Por otra parte, la Comisión presentó anualmente su informe sobre la Unión de la Energía para su revisión por el Parlamento Europeo y el Consejo, en base a los establecido en el artículo 35 del Reglamento (UE) 2018/1999. Aunque la pertinencia de todos ellos es indiscutible, el quinto informe, publicado en el año 2020, adquiriría especial interés ya que incluía las mediciones de los objetivos en materia de Energía y Clima fijados para 2020, aprobados por el Consejo Europeo en 2007 e introducidos en la legislación dos años después. Además, y dado que la Estrategia Europea de Seguridad Energética se había establecido en base a estas metas, dicho documento también servía para comprobar hasta qué punto los planes en la materia estaban siendo completados seis años después de la puesta en marcha. El informe evidenciaba que la mayor parte de los objetivos energéticos y climáticos o se han cumplido o están en el camino para hacerlo. Sin embargo, y pese a este éxito global, existen algunos indicadores que todavía tienen margen de mejora, incluso algunos de ellos han sufrido un retroceso considerable.

Respecto a la descarbonización, se han disminuido las emisiones de gases efecto invernadero más de un 20% de acuerdo con lo firmado en el Acuerdo de París, situándose en lo más bajo desde 1990, una tendencia que aumentará su buena marcha gracias a la firma de la primera ley del clima y el objetivo de neutralidad climática a 2050. Sin embargo, este descenso no ha sido generalizado, ya que algunos sectores, principalmente el transporte, han aumentado sus contribuciones, lo que requiere mayores esfuerzos en la materia¹¹⁷. Por otra parte, se han reducido las emisiones provenientes de las estaciones fijas, la industria y el sector de la energía, una bajada impulsada por el buen funcionamiento del mercado de carbono y la reserva de estabilidad del mercado.

Por su parte, el objetivo de renovables no se ha cumplido, aunque por un margen irrisorio. Pese a que la Comisión estimaba que a finales de 2020 podría llegarse incluso al 23% de energía bruta consumida producida a través de fuentes verdes, finalmente el 2020 se cerró en un 19,7%, un 0,3% por debajo del objetivo. Esto se debía a la disparidad entre los Estados miembros, ya que

¹¹⁷ Estas cifras no tienen en cuenta el descenso durante la pandemia del Covid-19, donde las restricciones a la movilidad y la pérdida de actividad económica influenciaron un descenso de las emisiones. COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe de 2020 sobre el estado de la Unión de la Energía, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima*. Bruselas, documento COM(2020) 950 final. pp. 2-4. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c006a13f-0e04-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

mientras algunos sobrepasan la meta claramente y mantenían una cuota de renovables especialmente alta –como Suecia, Finlandia y Letonia, que superaban el 40%– otros se mantenían muy lejos de lo pactado –como Francia, casi un 6% por debajo– o con una penetración muy baja –como Países Bajos, Bélgica o Luxemburgo, con menos de un 10% de energía bruta consumida producida a través de fuentes renovables¹¹⁸. Sin embargo, el informe destacaba que el crecimiento comunitario respecto a 2004 había sido alto y que el volumen de inversiones y las actuales normas del mercado interior de la energía permitían ser optimistas de cara a los objetivos de 2030¹¹⁹.

Las metas respecto a la eficiencia energética también requieren de mayores esfuerzos, sobre todo debido a que el crecimiento económico sigue elevando la demanda de energía primaria. Los objetivos a 2020 no se han cumplido y se situaban a finales de año un 2,6% por debajo de lo pactado a nivel comunitario¹²⁰, unas cifras lastradas de nuevo por las grandes disparidades entre los Estados miembros. Aunque sea una de las metas que más tiempo necesita para ser alcanzada, ya que la base tecnológica, la renovación de edificios y el cambio en las flotas de vehículos requieren un mayor número de años para completarse, el informe sobre el estado de la Unión de la Energía mostraba que la eficiencia energética sigue teniendo los avances más pobres respecto a los objetivos energéticos y climáticos europeos, por lo que «la Comisión está elaborando recomendaciones adicionales y está afianzando el principio de “la eficiencia energética primero” en todas las propuestas políticas pertinentes»¹²¹.

Quizás uno de los puntos donde más se ha avanzado sea la consolidación del mercado interior de la energía, ya que la adopción del cuarto paquete energético ha tenido un fuerte impacto en su consecución. Sin embargo, y pese a que el panorama es muy diferente al de hace dos décadas, sigue habiendo importantes divergencias que impiden un funcionamiento plenamente integrado, como la disparidad en los precios minoristas entre los Estados miembros o la importante cuota que aún mantienen los operadores tradicionales, que evita una competencia real¹²². Por lo tanto, se

¹¹⁸ EUROSTAT. (2019). *Renewable Energy Statistic*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics#Share_of_renewable_energy_more_than_doubled_between_2004_and_2019 [Última consulta: 18-07-2021]

¹¹⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Informe de... Informe de 2020 sobre... Op. Cit.* pp. 4-5.

¹²⁰ Además, esta cifra tiene algo de ficticia, ya que la paralización económica por la pandemia del Covid-19 tuvo un fuerte impacto en el consumo de energía, reduciéndolo a su mínimo. Esto ha permitido situarse cerca del objetivo a 2020, si bien se espera un efecto rebote que evidencie que los datos reales son mucho menos positivos. EUROSTAT. (2019). *Energy Saving Statistics*. Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/](https://ec.europa.eu) Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_saving_statistics#Final_energy_consumption_and_distance_to_2020_and_2030_targets [Última consulta: 18-07-2021]

¹²¹ COMISIÓN EUROPEA. *Informe de... Informe de 2020 sobre... Op. Cit.* p. 10.

¹²² Uno de los grandes problemas del mercado interior de la energía es que sigue estando dominado por elementos que no derivan estrictamente de la libre competencia, sino de la influencia que ejercen sobre él los reguladores nacionales, los cuales adulteran el coste mediante una gran cantidad de gravámenes, cuotas, descuentos e impuestos,

requiere un mayor esfuerzo y una mayor voluntad política para alcanzar un mercado plenamente funcional y liberado, ya que es la única manera de «garantizar precios de la energía asequibles, señales de precios necesarias para las inversiones en energía verde»¹²³. Por su parte, el mercado interior del gas ha mantenido una evolución mucho más positiva, lo que ha permitido una mayor integración a escala europea.

Respecto a la innovación tecnológica, que la UE quiere impulsar de cara a su liderazgo exterior, las tendencias tampoco son alentadoras. Desde 2012, el volumen de inversiones se ha reducido progresivamente pese a que los instrumentos de financiación comunitarios han aumentado. Sin embargo, la competitividad del sector sí se ha elevado de manera destacada, creando empleo cualificado y aumentando su peso en el PIB de los Estados miembros. Estas realidades muestran un cuadro en el que, si bien la UE continúa al frente de la investigación y la innovación verde a nivel mundial, si no se mantienen y se duplican los esfuerzos se corre el riesgo de perder ese liderazgo, principalmente ante socios que están realizando grandes esfuerzos en la materia, como EE. UU. y China, lo que tendría efectos muy negativos para la dimensión exterior de la política energética y climática¹²⁴.

Especialmente relevante para este trabajo son los avances realizados respecto a la seguridad energética y a la dimensión exterior de la energía. En cuanto al primero, el informe asume que los paquetes normativos adoptados desde la entrada en vigor de la Estrategia Europa de la Seguridad Energética han dotado al sistema de una solidez que permite garantizar la continuidad de las operaciones esenciales, algo que ha quedado demostrado durante la pandemia del covid-19, donde se vivieron «amplias desviaciones de los patrones de consumo habituales»¹²⁵. El cuarto paquete energético, principalmente el Reglamento 2019/943, también ha permitido «prevenir, prepararse y mitigar las crisis de electricidad»¹²⁶, a lo que se suma los altos estándares en temas de seguridad nuclear que la UE ha impuesto durante los últimos años. Por otra parte, para consolidar la seguridad energética es esencial el desarrollo de la infraestructura programada a través de los PCI. Sin embargo, ocho Estados miembros todavía no han alcanzado el nivel de interconexión pactado a nivel comunitario¹²⁷, que es del 10%, lo que impide la consolidación del mercado interior de la

entre otros. La parte de la factura minorista correspondiente a estos sigue siendo principal, en algunos casos incluso más del 50%, lo que impide que el cambio de modelo energético y la mayor cuota de producción a través de fuentes más asequibles se reflejen considerablemente en el precio final del consumidor. La Comisión ha pedido a los Estados miembros que estos altos márgenes se utilicen para asegurar la transición energética justa y equitativa, aunque en muchos casos esto no se está cumpliendo. *Ibidem.* pp. 9-13.

¹²³ *Ibidem.* p. 9.

¹²⁴ *Ibidem.* pp. 13-14.

¹²⁵ *Ibidem.* p.7.

¹²⁶ *Ibidem.* p. 8.

¹²⁷ Estos países son Chipre, España, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal y Rumanía. La mayoría de ellos responden a las llamadas «islas energéticas», es decir, Estados miembros cuya orografía o situación geográfica

energía y el gas natural. Respecto a este último, cabe mencionar el buen funcionamiento de las medidas para paliar los efectos negativos de un corte prolongado de suministro.

En cuanto a la dimensión exterior de la energía, los avances han sido mayores. Tras el éxito del Acuerdo de París, la UE está ejerciendo un liderazgo mundial a través del cual ayuda a los «socios a traducir su visión de una economía de bajas emisiones y resiliente al cambio climático en políticas y medidas viables, incluso en el ámbito de la energía»¹²⁸. Además, está intentando presionar para aumentar el nivel de ambición climática tanto a través de las relaciones bilaterales con grandes potencias como mediante el uso de la diplomacia climática en el marco de foros multilaterales como el G20 o la ONU. En el plano regional, también se «ha seguido ayudando a las partes contratantes a adoptar elementos clave del acervo energético y climático de la Unión y permitir una mayor integración del mercado de la UE»¹²⁹.

4.5.2. La Estrategia Europea de la Seguridad Energética y la Unión de la Energía: realidades inconclusas

Desde comienzos del siglo XXI, y principalmente a partir de 2014, la política energética y climática se ha convertido en una prioridad para la UE. En los dos últimos lustros, las instituciones comunitarias han trabajado en numerosas estrategias y actos legislativos con el fin de mejorar un sector que es vital para la seguridad y el desarrollo económico y que hasta entonces era uno de los puntos más débiles del proyecto común. El objetivo principal era crear un mercado interior de la energía plenamente integrado e interconectado, solidario, bien reglado, eficaz, no vulnerable y sostenible. La Estrategia Europea de la Seguridad Energética y la Unión de la Energía respondían a esa enorme ambición, un reto mayúsculo para unos Estados miembros cuyos sistemas energéticos eran, a comienzos de siglo, completamente irregulares, dispares y, en muchos casos, ineficientes. Además, se ha querido importar ese modelo hacia el exterior, haciendo de la UE un líder global de carácter climático y normativo. Sin embargo, y pese a los enormes resultados que se han conseguido en esta última década, ambos proyectos están inconclusos.

Esto se debe, en primer lugar, a que la UE sigue siendo profundamente dependiente de la energía exterior, ya que los Estados miembros importan en la actualidad más del 61% de la energía que consumen, lo que implica que el ratio de dependencia exterior ha aumentado desde el año

impide una fácil conexión transfronteriza. Sin embargo, otros como Polonia, Francia o Rumanía responden a una vaga aplicación de la normativa europea. *Ibidem.* p. 8.

¹²⁸ *Ibidem.* p. 20.

¹²⁹ *Idem.*

2000 de manera constante¹³⁰. Las enormes dificultades para reducir el consumo a través de la eficiencia y aumentar la producción propia a través de renovables, así como electrificar el transporte a través de la innovación y las nuevas tecnologías, no ha permitido hacer de la UE un actor energéticamente autónomo. Además, tampoco se han podido diversificar las fuentes de suministro de gas natural —el mercado del petróleo es más flexible en la oferta y la demanda— ni abrir nuevas rutas de importación, en parte debido a las limitaciones de infraestructura y precio que impone el GNL. Por otra parte, el mercado interior de la energía sigue sin estar plenamente integrado. Aunque se han logrado importantes logros, el bajo nivel de interconexiones, las interferencias a nivel nacional, la falta de inversión o el retraso en la aplicación de la legislación comunitaria han limitado los avances en su completa instauración. Estas deficiencias siguen lastrando en la actualidad la seguridad energética y no permiten elevar en exceso sus estándares.

Sin embargo, sería un error considerar que son proyectos fracasados. Al contrario, su inconclusión se debe más a la enorme complejidad de los retos a abordar de la falta de resultados tangibles. Además, completar con éxito la Estrategia Europea de la Seguridad y la Unión de la Energía va a requerir, como mínimo, una década más, por lo que en la actualidad su éxito no se puede valorar en su totalidad. Por otra parte, y pese a que es cierto que gran parte de los objetivos a 2020 no se han cumplido, esto se debe al enorme nivel de ambición con el que fueron diseñados y ejecutados, lo que dificulta alcanzarlos por completo si la acción de algunos Estados miembros no es del todo decidida. Aunque es evidente que se necesitan mayores esfuerzos a todos los niveles para alcanzar las metas propuestas, algo que incluso la propia Comisión reconoce, los avances realizados desde el 2014 permiten valorar de manera positiva ambos proyectos.

A rasgos generales, el nivel de seguridad energética y de integración del mercado común es muy superior a cuando se desarrollaron las estrategias descritas. La mejor regulación de los sistemas de energía, sobre todo a través del cuarto paquete energético, está siendo fundamental para reducir o incluso anular las vulnerabilidades existentes, aumentando las herramientas para prevenir y atajar con éxito la crisis en el abastecimiento. Además, los mercados interiores del gas natural y la electricidad son mucho más transparentes, solidarios, accesibles, no discriminatorios y competentes que hace siete años. Además, se ha conseguido potenciar la infraestructura y su resiliencia, mejorando la interconexión y el trasvase de energía a nivel comunitario. Por otra parte, el aumento de la eficiencia y la producción propia a través de renovables ha sido muy positivo, con cifras actuales que previsiblemente van a permitir cumplir con los objetivos fijados para 2030.

¹³⁰ El dato es del año 2019, si bien la media anual de la dependencia energética es algo inferior. EUROSTAT. (2019). *From where do we import energy and how dependent are we?* Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html) Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html> [Última consulta: 18-07-2021]

Respecto a la dimensión exterior de la política energética y climática, su éxito ha sido evidente. El Acuerdo de París supuso la confirmación del liderazgo global europeo en la materia, un puesto que no ha perdido pese al creciente interés de China y EE. UU. por aumentar su capacidad tecnológica y su influencia mundial en el sector. Por lo tanto, y pese a los avances dispares y la parcial falta de consecución de algunos los objetivos a 2020, se puede considerar que la política energética y climática está en la línea acertada y sus avances ya son evidentes, lo cual da margen para que en el 2050 la UE sea un actor con un alto grado de autonomía energética. Sin embargo, tal y como asume la Comisión, «no hay margen para la autocomplacencia»¹³¹. El reto es tan mayúsculo que los enormes esfuerzos realizados en la materia se han mostrado tan positivos como poco sustanciales, por lo que se requiere un aumento considerable de la ambición comunitaria, apostando por nuevas estrategias y dotando tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados miembros de nuevos y más eficaces instrumentos. Ese es el motivo por el que la actual Comisión ha puesto en marcha el Pacto Verde Europeo.

¹³¹ COMISIÓN EUROPEA. *Informe de... Informe de 2020 sobre... Op. Cit.* p. 25.

5. EL DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA: LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA (2016)

SUMARIO: 5.1. Introducción / 5.2. El proyecto de Defensa europeo: antecedentes históricos y jurídicos / 5.3. El inicio de la visión estratégica común: la Declaración de Laeken y la Estrategia Europea de Seguridad / 5.4. Base jurídica de la Política Común de Seguridad y Defensa: el Tratado de Lisboa / 5.5. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad: la búsqueda de una autonomía estratégica europea / 5.6. La puesta en marcha de la autonomía estratégica militar: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

5.1. Introducción

Como se ha desarrollado en el segundo capítulo, el concepto de autonomía estratégica ha estado siempre vinculado al ámbito de la seguridad y la Defensa, pues conlleva obligatoriamente el desarrollo de las capacidades militares necesarias para decidir, establecer y ejecutar estrategias propias y compartidas con un alto grado de independencia con el objetivo de defender los intereses propios en la esfera internacional. Aunque en el caso europeo el término tiene un evidente carácter multidimensional, pues estas herramientas de *hard power* no son más que un complemento necesario para la consolidación de su rol transformador y normativo en un escenario de creciente competición geopolítica, hasta hace pocos años la búsqueda de la autonomía estratégica ha estado centrada en las capacidades militares, tratando de aumentar los recursos disponibles a través de la integración industrial y operacional en materia de Defensa.

De este modo, en la actualidad la autonomía estratégica de la UE está estrechamente ligada tanto a la PESC como a la PCSD. En este último caso, el desarrollo de la política de Defensa común ha sido un proceso histórico largo, por momentos inerte, complejo y no exento de fracasos, cuyo inicio se ubica al final de la II Guerra Mundial y sigue vigente en nuestros días. Su avance se ha visto reiteradamente entorpecido por las diferentes visiones estratégicas de los Estados miembros, la fuerte presencia de la OTAN como principal estructura defensiva continental y la baja inversión sectorial, que ha imposibilitado la puesta en marcha de una capacidad operativa real y creíble. Todas estas circunstancias han aquejado y debilitado a la política de seguridad europea, principalmente desde su relanzamiento definitivo a finales de los años ochenta, afianzando durante tres décadas la manida idea de que la UE es «un gigante económico, un enano político y un gusano militar»¹. En España, esta percepción se ha agudizado por la preponderancia de algunos autores y centros de investigación de marcado carácter atlantista.

¹ La frase se atribuye al ministro de Exteriores belga Mark Eyskens en el contexto de la Guerra del Golfo. EYSKENS, M. (2010). *Transcription of the interview with Mark Eyskens (Brussels, 30 March and 30 April 2010)*. Bruselas. Universidad de Luxemburgo. www.cvce.eu p. 23. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2016/9/20/14f721e6-47e0-4f40-84de-692f062b78b7/publishable_en.pdf

Sin embargo, la realidad es que desde hace dos décadas tanto la PESC como la PCSD han evolucionado a una velocidad fulgurante, a veces sin que la opinión pública haya sido consciente de ello. Desde la Declaración de Laeken de 2001, en la que UE mostró su clara ambición de convertirse en una potencia mundial con voz propia, el Consejo y las instituciones comunitarias han conseguido desarrollar y perfeccionar los instrumentos jurídicos, políticos, económicos e incluso militares para ejecutar el proyecto global europeo, basado en el multilateralismo, la asunción de normas internacionales, el mantenimiento de la paz y la prosperidad, la integración económica y el respeto a los derechos humanos, entre otros². En la actualidad, la importancia del Tratado de Lisboa, la EGS y la cooperación en materia de Defensa son las bases que han permitido a la UE desarrollar una acción conjunta, decidida y multidimensional. Este proyecto exterior se ha vuelto más ambicioso conforme se ha degradado el vecindario próximo europeo desde 2014, progresando y perfeccionándose más en los últimos seis años que en las anteriores cuatro décadas.

En este punto, cabe destacar la relevancia que han tenido los llamados federadores externos en el desarrollo histórico de la PCSD. Mientras que el expansionismo soviético mantuvo a los Estados miembros de la CEE unidos bajo la defensa colectiva de la Alianza Atlántica, el desarrollo posterior de capacidades militares propias estuvo fuertemente influenciado tanto por las guerras de desintegración yugoslavas, que evidenciaron la falta de herramientas para mantener la paz continental, como el progresivo distanciamiento de los intereses estratégicos del tradicional socio estadounidense. Ya en el siglo XXI, el crecimiento de nuevas potencias mundiales y el aumento de la tensión geopolítica convenció a los socios europeos de la necesidad de amplificar y complementar sus instrumentos de política exterior para convertirse en un actor con voz propia y poder alcanzar de manera independiente sus intereses, lo que llevó en 2016 al establecimiento de la autonomía estratégica como el principal objetivo de la política global de la UE. Este punto de inflexión no ha supuesto un retraimiento o aislamiento, sino al contrario, ya que ha potenciado el liderazgo europeo de nuevas y más dinámicas alianzas internacionales y una política exterior más ambiciosa, decidida y sin complejos.

La autonomía estratégica europea tiene dos vertientes conexas. La primera, la cual se estudiará en este capítulo, basada en la contextualización clásica del término, se enmarca en la PESC, pues obliga a desarrollar las capacidades operativas e industriales necesarias para poder afrontar con solvencia todos los retos a la seguridad europea y convertirse en un proveedor internacional de esta. Esta dimensión se ha consolidado con la puesta en marcha de la PESCO, que

² Estos principios y objetivos se recogen en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea y son, por tanto, vinculantes. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012, p. 58. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

viene a hacer efectivo el principio de autonomía estratégica recogido en la EGS. La segunda afecta a toda la política exterior en su conjunto y ha tenido como catalizador a otro federador externo, quizás el más relevante de los acontecidos hasta la fecha: la crisis del covid-19. Este proceso de ampliación se estudiará en el siguiente capítulo.

5.2. El proyecto de Defensa europeo: antecedentes históricos y jurídicos

5.2.1. El fracaso de la Defensa europea durante de la Guerra Fría

Tras el fin de la II Guerra Mundial, la política de Defensa en el marco europeo cambió y evolucionó con una enorme rapidez. El expansionismo de la URSS y la alineación de Alemania en el bloque occidental cambiaron el paradigma de la seguridad de Europa, evolucionando de la tradicional amenaza alemana a la nueva confrontación con el bloque soviético, lo que facilitó el establecimiento de una unión defensiva de carácter permanente entre los países no comunistas. El Tratado de Dunkerque –firmado entre Francia y Reino Unido tan solo dos años después de la contienda–, fue seguido por el Tratado de Bruselas y el vigente Tratado de Washington de 1949, ya con EE. UU. y Canadá como socios³. Estos acuerdos defensivos superaban el concepto bilateral de tipo clásico y permitieron el desarrollo de un concepto mucho más integrador, el de alianza colectiva, con una dimensión institucional propia y cláusulas de cooperación económica, social y cultural para hacerlas más profundas⁴.

Ese mismo año, la creación de la República Federal de Alemania (RFA) y la conveniencia de su rearme llevaron a Francia a proponer la Comunidad Europea de Defensa (CED), una ambiciosa iniciativa con la que se pretendía incorporar al país germano a la política continental, impulsar su integración y potenciar una defensa colectiva de carácter exclusivamente europea⁵. Liderada inicialmente por el Gobierno de René Preven y con el apoyo de importantes figuras europeístas, como Monnet y Schuman, era ante todo un proyecto de carácter federal, cuyo principal objetivo era crear un ejército común bajo autoridad de un ministro de Defensa europeo responsable ante nuevas instituciones comunitarias similares a las creadas para la recién nacida CECA⁶.

³ The North Atlantic Treaty, signed in Washington D. C. - 4 april 1949. *Organización del Tratado Atlántico Norte*. www.nato.int Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [Última consulta: 09-10-2019]

⁴ ROBLES CARRILLO, M. A. (1997). *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de Defensa*. Madrid, McGrall-Hill. pp. 2-7.

⁵ ORTEGA, A. (1980). “El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa”. *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 2/(1980). p. 455.

⁶ Para saber más sobre la CED, véase la investigación del profesor Víctor Gavín Munté, en el que se explica con suma precisión el nacimiento, desarrollo y fracaso de la iniciativa francesa. GAVÍN MUNTÉ, V. (2005). *La Comunidad Europea de la Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?* Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.

Aunque el tratado constitutivo se firmó en 1952, la Asamblea Nacional francesa se negó a ratificarlo debido a la oposición de los gaullistas, que la vieron como una imposición estadounidense que pretendía disolver el Ejército francés en uno europeo que, ante la ausencia británica, sería capitalizado por Alemania, lo que llevó a De Gaulle a afirmar que «Europa será construida sobre el cadáver de Francia»⁷. Sin embargo, la muerte de la CED forzó la modificación ese mismo año del Tratado de Bruselas para poner fin al Estatuto de Ocupación e integrar a la RFA en la OTAN y en la Unión Occidental, que pasó a denominarse Unión Europea Occidental (UEO). Los llamados Acuerdos de París de 1954 supusieron la consolidación de la arquitectura de la OTAN como la estructura defensiva de Europa occidental, ya con Alemania e Italia como socios y EE. UU. como líder indiscutible de la Alianza. Al fin y al cabo, se trataba de una solución realista, pues la potencia militar soviética forzaba a los países de Europa occidental a buscar la necesaria alianza militar estadounidense para garantizar su soberanía.

Estos acuerdos propiciaron tanto la plena inclusión de la RFA en la naciente integración europea como la preponderancia de la Alianza Atlántica en la defensa continental hasta finales del siglo XX. Por su parte, la recién nacida UEO se redujo a un foro consultivo sin apenas relevancia, con un papel intrascendente hasta el final de la Guerra Fría. Pero la mayor consecuencia del fracaso de la CED fue que separó la política de seguridad y Defensa del proceso de integración europea durante décadas, lo que si bien permitió preservar la soberanía estatal en la materia —la llamada «Europa de los Estados» del presidente De Gaulle⁸— restó una importante proyección política a la CEE. En palabras de Truyol y Serra:

«este fracaso puede ser considerado como la gran ocasión perdida para una integración coherente de Europa en torno a los seis, sobre la base de una voluntad política que en adelante habría de pasar ya por caminos de circunvalación, movida indirectamente por las exigencias de la integración económica»⁹.

Durante las décadas posteriores a los Acuerdos de París, la integración económica y política europea avanzó evitando las cuestiones relativas a la seguridad¹⁰. Sin embargo, el alejamiento europeo de los planteamientos de la Administración Reagan durante los ochenta, marcada por un aumento de la confrontación con la URSS, volvieron a reactivar la UEO y los planes para una

⁷ BARBÉ, E. (1995). *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid, Los libros de la Catarata. pp. 104-110.

⁸ La frase es apócrifa, pues su verdadero autor es Michel Debré, primer ministro francés durante la presidencia de Charles de Gaulle desde 1959 a 1962. TRUYOL Y SERRA, A. (1972). *La integración europea: idea y realidad*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. pp. 35-38.

⁹ *Ibidem*. p. 42.

¹⁰ Para conocer el proceso de integración europea desde sus inicios hasta bien entrado el siglo XXI, véase la excelente aproximación del catedrático Francisco Aldecoa Luzárraga en su libro *Una Europa*. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2018). *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. Barcelona, EMSE-EDAPP. pp. 41-105.

Defensa europea mucho más autónoma. El Acta Única Europea, firmada en 1987, recogía esta ambición, ya que en el intento de crear una política exterior comunitaria –la conocida como Cooperación Política Europea, que venía desarrollándose de manera informal desde la Cumbre de Luxemburgo en 1970¹¹– se reconocía que «una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá construir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior»¹². Esto no iba a ser fácil debido al perfil puramente civil y comercial de la CEE, que conllevaba enormes dificultades para actuar en el nuevo y complejo escenario geopolítico, constatándose la necesidad de contar con otras capacidades que permitieran afrontar con mayor solvencia los retos del nuevo escenario global¹³.

En este contexto, merece especial atención el desarrollo de la UEO como organización europea de Defensa. Condenada a la irrelevancia durante gran parte de su existencia, su historia es, en palabras de Robles Carrillo, «una de las manifestaciones más sólidas [...] de la evolución, el contenido y límites de la idea de una seguridad y una defensa europeas»¹⁴. La UEO fue constituida en 1954 para incorporar a Alemania e Italia a la defensa colectiva, aunque la consolidación de la OTAN como marco de la seguridad europea la vació de competencias y la redujo a un mero foro de cooperación, lastrada por una falta de objetivos claros y una compleja estructura organizativa¹⁵. Sin embargo, la progresiva creación de una identidad europea de seguridad y Defensa al final de la Guerra Fría, así como los intentos por crear una política común al respecto, revalorizaron en poco tiempo a la UEO, convirtiéndola en la estructura de la Defensa europea y en el eje de su capacidad operativa.

5.2.2. La Defensa europea tras el fin Guerra Fría: el Tratado de Maastricht

Durante el periodo final de la Guerra Fría, la subyugación de la seguridad continental en el paraguas exclusivo de la OTAN tuvo dos importantes repercusiones. La primera, que el proceso de integración europea se consolidó por la vía económica dentro de un marco intergubernamental, «soslayando el dilema de la identidad que hubiera planteado consumir el proceso de integración política»¹⁶ durante la década de los cincuenta. La segunda, que los Estados europeos pudieron construir una imagen colectiva de potencia civil con la que cimentar una tupida red relaciones

¹¹ Para saber más sobre la Cooperación Política Europea, véase: BARBÉ, E. (1989). “La Cooperación Política Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16(1). pp. 79-114. Disponible en:

http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/128505/La%20cooperacion%20politica_Barbe.pdf?sequence=1

¹² Acta Única Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L169, de 29 de junio de 1987. pp.13-14. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>

¹³ GARCÍA PÉREZ, R. (2003). *Política de seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid, Estudios de la UNED. p. 19.

¹⁴ ROBLES CARRILLO. *Op. Cit.* p. 1.

¹⁵ *Ibidem.* pp. 30-36.

¹⁶ GARCÍA PÉREZ. *Op. Cit.* p. 27.

comerciales alejadas de las dinámicas de la confrontación entre bloques. Los acuerdos para adquirir gas soviético en la década de los ochenta son el mejor ejemplo de ello. Este nuevo enfoque de la política exterior se basaba en la premisa de que los actores pueden renunciar a la capacidad militar a favor de otros instrumentos más convenientes en un mundo globalizado y sin amenazas directas.

Sin embargo, la caída de la URSS precipitó importantes acontecimientos que aceleraron la necesidad de cambios institucionales en las CEE. Por una parte, la integración política se revelaba necesaria como respuesta al proceso de reunificación alemán y al proyecto de adhesión de los países del Este, mientras que por otro lado se hacía evidente que el nuevo perfil comunitario requería del desarrollo de ciertas capacidades militares que permitieran la estabilidad y la seguridad regional. Además, estas se hacían especialmente relevantes en un contexto en el que los Estados miembros buscaban desarrollar una proyección internacional cada vez más autónoma, para lo que iban a necesitar nuevos instrumentos con los que superar o completar su perfil de potencia civil y mantener la estabilidad continental.

Pero mientras el proceso de integración política confirmó su éxito con la firma del Tratado de Maastricht, los planes de Defensa comunitaria encallaron en el obstáculo que la iba a definir durante las siguientes décadas: la profunda división entre las visiones estratégicas de los Estados miembros y la oposición frontal de EE. UU. ante cualquier tipo de proyecto defensivo europeo al margen de la OTAN. Ante estos importantes escollos, el eje francoalemán fue incapaz de encontrar fórmulas innovadoras que permitieran avanzar en la dirección deseada, lo que sumado a la rápida degradación de la situación en Oriente Próximo –la primera Guerra del Golfo– y en el propio continente –los conflictos de desintegración yugoslavos– forzaron a los socios europeos a buscar soluciones dentro de una Alianza Atlántica renovada y adaptada al nuevo contexto global, apartando la idea de una Defensa común. Sin embargo, la ambición de Francia y Alemania por poner en marcha un proyecto defensivo propio estaría muy presente desde entonces.

Las diferencias entre las corrientes atlantistas y europeístas y la oposición estadounidense durante las conversaciones del Tratado de Maastricht imposibilitaron la construcción de una política de Defensa común con un alto grado de ambición. Sin embargo, tal y como explica García Pérez, «no parece que en 1991 se impusiera una opción de Defensa liderada por los EE. UU. sobre otra opción europea alternativa. Sencillamente, existía una única organización militar operativa y un proyecto poco estructurado enfrentado a múltiples dificultades»¹⁷, una realidad que favoreció que la balanza se inclinara a favor de mantener la seguridad colectiva bajo el paraguas de la Alianza

¹⁷ *Ibidem.* p. 34.

Atlántica. Por su parte, Barbé sostiene que, ante la profundidad de las desavenencias, el consenso alcanzado permitía mantener una imagen de estabilidad sin asumir compromisos ultimados¹⁸. Ambas realidades iban a evolucionar con rapidez en la siguiente década.

En el Tratado de Maastricht, todas estas disputas y contradicciones resultaron en lo que muchos autores han definido como un calculado ejercicio de ambigüedad política. En un intento de ensamblar las dos posiciones existentes en el seno comunitario, se establecía que «la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común»¹⁹. Esta fórmula aportaba un fundamento jurídico esencial para contentar al eje francoalemán, pues permitía el desarrollo de una política de Defensa en cuanto hubiera consenso. Como contrapunto, subyugaba todos esos proyectos de Defensa tanto al «carácter específico de la política de Seguridad y de Defensa de determinados Estados miembros»²⁰ como a «las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte»²¹.

Por su parte, el sistema intergubernamental en la toma de decisiones, que exigía que el Consejo adoptara una posición común y la unanimidad en cuestiones de Defensa, evitaba la institucionalización comunitaria de la política exterior y de seguridad, otorgando a los Estados miembros más atlantistas una herramienta para paralizar las propuestas que pusieran en duda la Defensa colectiva en el marco de la OTAN²². Aunque no se puede obviar la importancia de la creación del segundo pilar –la PESC–, el posterior desarrollo de una política de Defensa se vio severamente dificultado por estas disposiciones. Por último, y debido al énfasis británico, la UEO se mantenía al margen de la estructura europea, aunque se instituía más cooperación en cuestiones de Defensa. Para mayor constancia, y debido a las tensiones existentes sobre el futuro de la organización, Reino Unido forzó una declaración anexa al tratado en la que se aseguraba que «esta se desarrollará como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica»²³.

¹⁸ BARBÉ. *La seguridad... Op. Cit.* pp. 150-165.

¹⁹ Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. pp. 58-59. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² El artículo J.4.3. recogía que «las cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa y que se rijan por el presente artículo no estarán sometidas a los procedimientos que se definen en el artículo J.3», es decir, se requería la unanimidad para tomar decisiones, imposibilitando el desarrollo mínimo de la política de Defensa en el marco de la PESC. *Idem.*

²³ *Ibidem.* pp. 105-106.

Esta declaración tuvo como resultado lo que Barbé llama el «triángulo de seguridad» entre la UE, la UEO y la OTAN²⁴, que no era más que el compromiso entre atlantistas y europeístas para hacer de la UEO la base de la identidad europea de Defensa y, al mismo tiempo, una organización al servicio de la OTAN, que seguían siendo «el foro principal para consultas entre sus miembros y el lugar donde se decidan las políticas relativas a los compromisos de seguridad y defensa de los aliados»²⁵. Esta singularidad favoreció la puesta en marcha de una política de Defensa común, tal y como solicitaba el eje francoalemán, pero siempre al margen del proceso de integración europea y al servicio de la Alianza Atlántica. La mayor expresión de este triángulo de seguridad fueron las conocidas como misiones Petersberg, que articulaban la capacidad operativa europea a través de la UEO. La importancia actual de estas misiones reside en que su posterior desarrollo al margen de esta institución ha servido para estructurar la autonomía estratégica de la UE, como se verá en los siguientes capítulos.

5.2.3. El inicio de la cooperación militar europea: las misiones Petersberg

La firma del Tratado de Maastricht coincidió con el clímax de la desintegración yugoslava, un proceso iniciado en 1991 y que en los años siguientes devino en conflictos armados abiertos en Serbia, Croacia y Bosnia y una crisis humanitaria sin precedentes en Europa desde la II Guerra Mundial²⁶. En este difícil contexto, la PESC parecía quedarse obsoleta incluso antes de nacer —el texto definitivo se firmó en febrero de 1992, si bien entró en vigor un año y medio después—, ya que no dotaba a la UE de los instrumentos ni las capacidades necesarias para hacer frente a la rápida descomposición en los Balcanes e intervenir de manera satisfactoria para mantener la paz.

En este difícil contexto, en junio de 1992 los Estados miembros de la UEO acordaron «poner a disposición unidades militares de todo el espectro de sus fuerzas armadas convencionales para tareas militares realizadas bajo la autoridad de la UEO»²⁷. Estas operaciones, que debían realizarse siempre en el marco de las ONU y en conformidad y cooperación con la OTAN, solo podrían llevarse a cabo con el objetivo claro de garantizar la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional. La Declaración de Petersberg, llamada así por la ciudad alemana donde

²⁴ BARBÉ. *La seguridad... Op. Cit.* pp. 158-160.

²⁵ UNIÓN EUROPEA. *Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht... Op. Cit.* p. 106.

²⁶ Para saber más sobre las guerras de desintegración yugoslavas, se recomienda la obra de Francisco Veiga, especialmente a *La trampa balcánica, una crisis europea de fin de siglo, El desequilibrio como orden: una historia de la posguerra fría* y, sobre todo, *La fábrica de las fronteras: guerras de secesión yugoslavas (1991-2001)*. VEIGA, F. (2011). *La fábrica de las fronteras: guerras de secesión yugoslavas (1991-2001)*. Madrid, Alianza Editorial. pp. 89-256.

²⁷ UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. (1992). *Western European Union Council of Ministers. Bonn, 19 June 1992. Petersberg Declaration*. Universidad de Luxemburgo. www.cvce.eu. p. 7. Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html

se firmó, supuso la activación del pilar europeo dentro de la Alianza Atlántica y la base de la futura PESD, además del primer compromiso entre los países europeos para desarrollar capacidades militares conjuntas desde el fracaso de la CED.

Dada la evidencia de que la puesta en marcha de las misiones Petersberg encerraban la ambición de algunos países por disponer de una capacidad operativa de carácter puramente europeo, su creación volvió a ubicar a la UEO en el centro de la política de Defensa común. Debido a la imposibilidad de articular estas operaciones bajo la autoridad de la UE, ya que el TUE dejaba fuera de la PESC las cuestiones relativas a la Defensa, esta organización era el único instrumento del que disponían los socios continentales para estructurar sus intervenciones en el exterior, lo que la convirtió en el marco de definición perfecto. A partir de ese momento, la UEO dejó de ser un foro de cooperación entre los Estados miembros para convertirse en una organización con capacidad para desplegar fuerzas en el vecindario cercano, constituyendo, junto a la OTAN, el núcleo de la seguridad colectiva del continente²⁸. La importancia de este hecho es capital, ya que tiempo después la PESD se construiría sobre los avances logrados en el marco de la UEO, lo que le otorga un papel central en su desarrollo. Sin embargo, la creación de este importante instrumento no estuvo acompañada de una mejora de las capacidades militares de los países participantes, lo que dificultó enormemente la operatividad de las misiones sobre el terreno.

Esta realidad se iba a demostrar, en toda su crudeza, en las guerras yugoslavas. Con unas características muy específicas, donde las rivalidades étnicas y la violencia extrema llevaron al conflicto a un punto tan impredecible como dramático, la diplomacia europea no supo actuar ante una contienda que se estaba librando en su propio continente, subyugando los planteamientos teóricos a las decisiones prácticas. El resultado fue un profundo sentimiento de impotencia en los Estados miembros, que no encontraron ninguna fórmula para intervenir exitosamente. No se trataba de un problema de voluntad política, tal y como demostraba la aportación del 80% de la ayuda humanitaria por parte de la UE, la participación en las negociaciones y la admisión de una gran masa de refugiados, sino de incapacidad militar, pues los recursos disponibles no permitían armar una fuerza de intervención con la que afianzar la decidida acción diplomática. Sobre el papel, los instrumentos de acción estaban disponibles tras la Declaración de Petersberg, pero sobre el terreno solo la determinante actuación de la OTAN en la Operación Fuerza Deliberada, liderada de manera exclusiva por EE. UU., consiguió forzar los Acuerdos de Dayton²⁹.

²⁸ ROBLES CARRILLO. *Op. Cit.* pp. 162-175.

²⁹ VEIGA. *Op. Cit.* pp. 245-256.

5.2.4. La Política Europea de Seguridad y de Defensa: de Ámsterdam a Saint-Malo

Para mediados de la década de los noventa, quedaba patente que la ambición de algunos Estados miembros respecto a una política de seguridad y Defensa común no estaba satisfecha. Los propios líderes eran conscientes de la tibieza con que habían afrontado la cuestión defensiva en Maastricht, ya que al final del artículo J.4 del Tratado se estableció que «las disposiciones del presente artículo se podrán revisar de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo N, sobre la base de un informe que el Consejo presentará al Consejo Europeo en 1996 y que contendrá una evaluación de los progresos realizados»³⁰, lo que dejaba abierta la posibilidad de mejorar la PESD en los años siguientes. Las reuniones de la nueva CIG finalizaron en 1997 en Ámsterdam, donde el Consejo Europeo acordó un proyecto de tratado para incorporar al TUE importantes modificaciones relativas a la seguridad y la Defensa europea, entre otras importantes novedades.

De este modo, mientras que en Maastricht se anunciaba que «la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea»³¹, en Ámsterdam se asumió que «el Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa»³² que habían sido postergados para el futuro en 1992. Sin embargo, se continuaba con la visión gradualista de estos, pues el nuevo Tratado no instauraba una política de Defensa común, sino que esta debía ser definida progresivamente por el Consejo. Aunque se trataba de un acuerdo de mínimos, la importancia de este paso residía, tal y como sostiene García Pérez, en que «la política de Defensa común pasó de ser un objetivo a convertirse en una tarea»³³.

Para hacer operativa la PESD, la modificación del TUE incluía las llamadas las «acciones comunes», definidas como «situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión»³⁴ y para las que el Consejo «fijaba los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración»³⁵. Aunque sin nombrarlo, se trataba de la incorporación de las misiones Petersberg a la PESD, otorgando una herramienta para desarrollar una capacidad operativa comunitaria en el seno de la

³⁰ UNIÓN EUROPEA. *Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht...* Op. Cit. p. 59.

³¹ *Idem.*

³² Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de la Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C340, de 10 de noviembre de 1997. p. 10. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

³³ GARCÍA PÉREZ. *Op. Cit.* pp. 43-44.

³⁴ UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Ámsterdam...* Op. Cit. p. 11.

³⁵ *Idem.*

UE. Además de las acciones, el Consejo también podía adoptar «estrategias comunes» y «posiciones comunes» respecto a cualquier asunto geopolítico de interés³⁶.

Sin embargo, los difíciles equilibrios europeos obligaron a introducir otra vez salvaguardas que dificultaron el normal desarrollo de la PESD. En primer lugar, y aunque el Tratado flexibilizaba la toma de decisiones al introducir la mayoría cualificada para algunos asuntos, esta no se aplicaba «a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa»³⁷. Por otra parte, las acciones comunes solo incluían «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz»³⁸, lo que resultaba poco ambicioso para algunos Estados miembros. Además, estas debían realizarse en el marco de la UEO, que «proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa»³⁹, aunque esta seguía sin integrarse en la UE. Meses más tarde, la Declaración de Bruselas redefinió las relaciones entre ambas instituciones y subordinó las acciones operativas de la UEO a las decisiones del Consejo, fortaleciendo la idea de que la UE contaba con una capacidad operativa mínima, si bien la UEO seguía siendo, sobre el papel, un organismo independiente.

Cabe mencionar que en el Tratado de Ámsterdam se introdujo una pequeña salvedad que, a la postre, sería el canal por el que se avanzaría en el desarrollo de una política de Defensa común. Según el cuarto punto del artículo J.7, se permitía que los Estados miembros colaboraran de manera más estrecha en el plano bilateral, lo que llevó a varios socios a desarrollar planes conjuntos en el ámbito militar. El TUE consideraba este punto como clave en la definición progresiva de la política de Defensa, ya que esta debía estar respaldada por la colaboración en el sector del armamento. La cooperación reforzada se justificaba por el hecho de que la PESD no debía afectar al carácter específico de las propias políticas de los Estados miembros, lo que dio a entender que eran los propios países los que definían si su Defensa se realizaba en el marco de la UE –a través de la UEO– o en el marco de la OTAN. De este modo, se abrió la puerta para que algunos Gobiernos nacionales pusieran en marcha proyectos conjuntos ajenos a la OTAN a través de mecanismos de cooperación, como sucedió con la EUROFOR, lo que además permitía crear algunos precedentes de integración a la espera de un mayor consenso europeo.

Con el Tratado de Ámsterdam, la UE cimentó la base de una política de Defensa europea que podría desarrollarse en un futuro si se daban las circunstancias y la conformidad de todos los

³⁶ *Ibidem.* pp. 10-11.

³⁷ *Ibidem.* p. 15.

³⁸ *Ibidem.* p. 12.

³⁹ *Idem.*

Estados miembros. Sin embargo, no se puede obviar que el exitoso proceso de integración política y económica llevado a cabo en los años noventa contrastaba con el pobre avance alcanzado en el campo de la seguridad y la Defensa⁴⁰. A finales de la década esta realidad sufrió un importante vuelco cuando el nuevo ministro británico Tony Blair modificó su postura respecto a la materia y accedió, junto con Francia, a crear una fuerza de acción rápida para intervenir en el exterior, dotando a la UE de una «capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlos y una disposición para hacerlo, con el objetivo de responder a crisis internacionales»⁴¹.

La Declaración de Saint-Malo de 1998 supuso la puesta en marcha de una política europea de Defensa real y operativa al margen de la OTAN, si bien en clara complementariedad con ella, ya que esta fuerza no podría actuar en escenarios con presencia de la Alianza Atlántica. Pero, además, la cumbre impuso un modelo basado en la visión operativa defendida por los británicos, dejando de lado la lógica institucional francesa, lo que permitió centrarse en el desarrollo de una fuerza militar plenamente operativa con capacidad para intervenciones exteriores antes que en el diseño de unas instituciones comunes⁴². Este cambio de rumbo se justificaba por la sensación de impotencia sufrida tras la guerra de Kosovo, en la que los Estados miembros fueron incapaces de actuar ante un conflicto que se desarrollaba en su continente y que afectaba a su propia seguridad, pues no disponía de la capacidad operativa necesaria para hacerlo. Pese a que los instrumentos jurídicos estaban disponibles –las acciones comunes en el marco de la UEO reflejadas en el Tratado de Ámsterdam–, la inutilidad y obsolescencia de las fuerzas militares de los socios europeos obligaron finalmente a intervenir de nuevo con apoyo de la estadounidense en el marco de la OTAN⁴³.

Un año después, el pacto francobritánico sirvió de base para que la presidencia alemana de la UE impulsara una iniciativa sobre el desarrollo de la PESD, la cual fue aprobada en el Consejo de Colonia en junio de 1999. De este modo, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometían a «dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa»⁴⁴, reconociendo, tal y como

⁴⁰ GARCÍA PÉREZ. *Op. Cit.* p. 54.

⁴¹ RUTTEN, M. (2001). “From St-Malo to Nice. European Defence: Core documents”. *Institute for Security Studies*. p. 22. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>

⁴² GARCÍA PÉREZ. *Op. Cit.* p. 63.

⁴³ La intervención de la OTAN en Serbia se realizó sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que introdujo un precedente y debilitó la pretendida proyección exterior de carácter normativo de la UE. VEIGA, F. *El desequilibrio como orden*. Madrid, Alianza Editorial. pp. 231-246.

⁴⁴ CONSEJO EUROPEO. (1999). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999*. Colonia, documento SN 150/1/99 REV 1. p. 33. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21064/57889.pdf>

ya lo habían hecho Francia y Reino Unido meses antes, que «la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN»⁴⁵. Se trataba de un paso histórico, pues casi medio siglo después del fracaso de la CED la UE asumía un proyecto de Defensa común y se comprometía a desarrollar tanto una capacidad operativa real como una industria de Defensa con la que disponer de los medios necesarios.

La estructura de la PESD, que estaría vigente sin apenas cambios hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se acordó en los Consejos de Colonia y de Helsinki de 1999. La innovación más importante, recogida en el artículo J.16 del Tratado de Ámsterdam, era la creación del secretario general del Consejo/alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común, puesto clave que fue adjudicado al español Javier Solana⁴⁶. Además, para otorgar coherencia a sus decisiones, el puesto era compartido con la Secretaría General de la UEO, integrando a esta organización en la toma de decisiones de la UE. El alto representante asistía al Consejo y contribuía a la elaboración de la política exterior, participando en la toma de decisiones estratégicas, en la redacción de documentos y en la puesta en marcha de las acciones comunes, para lo que contaba con la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR). Sin embargo, y más allá de la importancia de su creación, el cargo siempre estuvo limitado por la superposición de tareas con el comisario de Relaciones Exteriores y la presidencia de turno, cuyas competencias se solapaban. Por otra parte, se crearon algunos órganos instituciones de carácter militar para hacerse cargo de la operatividad de las tropas.

La asunción de las misiones Petersberg por parte de la UE y la creación de un marco institucional comunitario para su gestión y ejecución supuso el fin de la UEO. Su revitalización tras el fin de la Guerra Fría respondía al bloqueo de los Estados miembros más atlantistas a todas las iniciativas europeas en materia de seguridad y Defensa fuera del marco de la OTAN, pero tras el nacimiento efectivo de la PESD la UEO acabó siendo una organización vacía de contenido y objetivos, lo que propició su desaparición menos de una década después. Una de las dos reformas a la PESD incluidas en el Tratado de Niza, cuya meta era reformar la estructura comunitaria para afrontar los desafíos de la vasta ampliación realizada en 2004, fue la supresión de toda mención a

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Con anterioridad, Javier Solana había ostentado los cargos de ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno español (1992-1995) y secretario general de la OTAN (1995-1999), siendo el máximo dirigente de la Alianza Atlántica durante el bombardeo de Serbia. Ejerció como alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común durante 10 años. CONSEJO EUROPEO. (1999). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.* Helsinki. p. 3. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21043/helsinki-consejo-europeo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>

la UEO en el artículo J.7, eliminando aquello de que «la Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa»⁴⁷, pues ya no lo era. La UE había optado por su propio proyecto defensivo, todavía subyugado a la Alianza Atlántica en lo referente a la Defensa colectiva, y lo iba a exhibir con la publicación de su primera Estrategia de Seguridad, un documento que, pese a sus limitaciones, iba a marcar un punto de inflexión en el desarrollo de una cultura estratégica propia.

5.3. El inicio de la visión estratégica común: la Declaración de Laeken y la Estrategia Europea de Seguridad

5.3.1. La Declaración de Laeken

En 2001, la UE era un proyecto geopolítico de relevancia mundial. El Tratado de Maastricht había dado lugar a una unión política con competencias ampliadas y una estructura jurídica e institucional reforzada, reafirmando la voluntad de los Estados miembros de avanzar por la senda comunitaria. Camino de integrar a gran parte del bloque del Este y de ampliar su acervo hasta los 25 miembros, con la moneda única ya en vigor y un escenario global favorable a la expansión comercial, las potencias y organismos intergubernamentales comenzaron a reconocer a la UE como un actor en sí mismo, lo que propició la obtención de una mayor cuota de influencia exterior. Sin embargo, era evidente que se requerían cambios en los tratados constitutivos para aprovechar esta pujanza y dotar a la Unión de las herramientas necesarias para convertirla en un verdadero actor internacional.

El Tratado de Niza no satisfizo estas expectativas. Por eso, anexo a él se publicó la Declaración 23, que apelaba «a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea»⁴⁸ y citaba a los líderes europeos a un amplio debate en las próximas reuniones del Consejo Europeo para, ya en 2004, convocar una nueva Conferencia Intergubernamental para decidir el futuro de la UE. Este proceso se abrió con el Consejo Europeo de Laeken, cuya importancia política en el proceso de integración europea se ha ido maximizando con el tiempo, pues interpretó las necesidades europeas desde un tono federalista y abrió el intenso proceso de discusión que acabaría en la no ratificada Constitución Europea y en su sucesor, el actual Tratado de Lisboa. Además, en este histórico Consejo se aprobó la declaración de operatividad de la PESD desarrollada en Colonia y Helsinki, que permitía llevar a cabo misiones de gestión de crisis en el

⁴⁷ UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Ámsterdam... Op. Cit.* p. 12.

⁴⁸ Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C80, de 10 de marzo de 2001. p. 85. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=ES>

marco de las misiones Petersberg⁴⁹. Fue un momento culminante en el que los Estados miembros decidieron dar un gran paso adelante en el proceso de integración europea, manifestando una voluntad de avance en importantes políticas comunes, entre las que se incluían la PESC y la PESD, y la ambición de convertirse en una potencia mundial.

La Declaración de Laeken –el anexo I de las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2001– comienza asegurando que «la Unión Europea es un éxito»⁵⁰, pues había posibilitado cincuenta años de paz y prosperidad ininterrumpidas, si bien se encontraba en una encrucijada debido a la inminente ampliación, lo que requería de nuevas fórmulas para abordar los nuevos retos de manera satisfactoria. Respecto a la política exterior, el momento de incertidumbre que se vivía tras los atentados del 11-S y el empuje de la globalización hacían preguntarse a los líderes comunitarios cuál debía ser el papel europeo en este nuevo entorno, apostando abiertamente por convertirse en una potencia «capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial»⁵¹. Para ello, la UE debía asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización para hacerla más éticamente aceptable, solidaria y próspera, lo que suponía una auténtica declaración de principios respecto al rol civil y normativo europeo en las relaciones internacionales.

Este consenso no es baladí. La Declaración de Laeken sirvió para definir el papel global de la UE y un compromiso implícito para dotarla de los instrumentos necesarios para ello, los cuales se desarrollarían en la CIG de 2004 y serían incluidos tanto en la Constitución Europea como en el consiguiente Tratado de Lisboa. Por otra parte, la ambición del texto residía en que abordaba la política mundial desde un punto de vista genuinamente europeo, superando el realismo político que le había mantenido cerca de la Alianza Atlántica –división que se profundizaría con la Guerra de Irak dos años después– y comenzando su camino como una potencia con voz propia y responsable en el contexto internacional⁵². Aunque los más críticos vieron en esta filosofía política una quimera utópica y fantasiosa alejada de la *realpolitik* de las grandes hegemonías, dos décadas después estas ideas siguen siendo el pilar sobre el que asienta la acción exterior

⁴⁹ CONSEJO EUROPEO. (2001). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo II. Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. Laeken, Bélgica, documento SN 300/1/01 REV 1. pp. 27-29. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>

⁵⁰ CONSEJO EUROPEO. (2001). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo I. Declaración de Laeken sobre el Futuro de Europa*. Laeken, documento SN 300/1/01 REV 1. p. 19.

Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>

⁵¹ *Ibidem*. p. 2.

⁵² ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2014). *"Una Europa". Su proceso constituyente: la innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Madrid, Biblioteca Nueva. pp. 95-96.

comunitaria. En definitiva, la Declaración de Laeken permitió la asunción de una visión estratégica común a largo plazo, cuyo primer éxito fue la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad.

5.3.2. La Estrategia Europea de Seguridad

La publicación en 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), conocida como la «Estrategia Solana», supuso un importante avance en la consecución de la visión estratégica europea iniciada con la Declaración de Laeken dos años atrás, si bien la idea de un documento de estas características ya estaba presente desde la puesta en marcha de la PESD a finales de los años noventa. Sin embargo, no fue hasta mayo de 2003, en la reunión informal del Consejo de Asuntos Exteriores celebrada en Castelorizo, cuando el alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común informó a sus homólogos de los Estados miembros de la preparación del texto, siendo acogido con satisfacción. Algunos meses después, el Consejo Europeo celebrado en Salónica revisó los avances realizados, tras lo que pidió a Solana que:

«acelere estos trabajos y siga estudiando nuestros problemas de seguridad, en estrecha cooperación con los Estados miembros y con la Comisión, a fin de presentar una Estrategia de Seguridad de la UE al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores para que la adopte el Consejo Europeo en diciembre»⁵³.

El documento definitivo fue adoptado en el Consejo de Bruselas de final de año, asegurando que «permitirá a la Unión Europea abordar mejor las amenazas y los desafíos mundiales y aprovechar las oportunidades»⁵⁴.

La EES se dividía en tres partes bien diferenciadas, las cuales hacían referencia al contexto de seguridad, a los objetivos estratégicos de la UE y a las implicaciones estratégicas para la UE. En la primera, se asumía que la incipiente globalización ofrecía importantes oportunidades, si bien aumentaba la vulnerabilidad y la dependencia en un escenario cada vez más complejo en el que los conflictos se habían vuelto asimétricos y con numerosas bajas civiles. De este modo, se identificaba el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de los Estados y la delincuencia organizada como las mayores amenazas para la UE⁵⁵. Estos peligros se enmarcan en los llamados conflictos de cuarta generación, desarrollados tras la II Guerra Mundial y que se caracterizan por la asimetría de la

⁵³ CONSEJO EUROPEO. (2003). *Consejo Europeo de Salónica. 19 y 20 de junio de 2003. Conclusiones de la presidencia*. Salónica, documento 11638/03. p. 17. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20841/76282.pdf>

⁵⁴ CONSEJO EUROPEO. (2003). *Consejo Europeo de Bruselas. 12 y 13 de diciembre de 2003. Conclusiones de la presidencia*. Bruselas, documento 5381/04. p. 22. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20819/79657.pdf>

⁵⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2009). *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. pp. 30-32. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

fuerza militares, la participación de actores no estatales, la vertebración a través de una fuerte ideologización, el uso de técnicas no convencionales y la no limitación a las fronteras de un Estado, lo que produce violencia social, crimen organizado como método de financiación, Estados fallidos y masas de refugiados, entre otros. Las guerras balcánicas, tan importantes en el desarrollo de la PESD, tuvieron claramente ese perfil. Estos conflictos demandaban soluciones y herramientas novedosas para afrontarlos con éxito.

De este modo, y en línea con lo establecido en Laeken, el nuevo escenario geopolítico forzaba a la UE a convertirse en una potencia global, pues ya no debía defenderse de una invasión convencional terrestre, sino de amenazas lejanas, dinámicas y complejas que la globalización había situado en sus fronteras. Para ello, la EES proponía una combinación de instrumentos económicos, políticos, civiles y militares con los que abordar de manera multidimensional dichos desafíos. A grandes rasgos, las líneas de actuación eran dos. Por un lado, se trataba de «crear seguridad en los países vecinos»⁵⁶, promoviendo en los Estados limítrofes una buena gobernanza y unas relaciones más estrechas con la UE. Para ello, se requería «extender los beneficios en la cooperación económica y políticas a nuestros vecinos del Este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos»⁵⁷, haciendo de la PEV y de la ampliación verdaderas herramientas de seguridad y estabilización. Como ejemplo, el documento citaba a algunos países de la región balcánica, que en 2003 comenzaban a prosperar tras años de violencia y conflictos.

Por otra parte, el documento proponía «un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz»⁵⁸, una fórmula que facilitaría «el desarrollo de una sociedad más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho»⁵⁹. De este modo, se podría crear un marco normativo eficiente con el que afrontar de manera conjunta los nuevos retos globales. En este punto, la EES consideraba esencial el fortalecimiento de la ONU y de su Consejo de Seguridad, de las relaciones transatlánticas, de instituciones supranacionales como la OMC y de organizaciones regionales como la OSCE o la Unión Africana. Esto sería necesario para mitigar las desigualdades e injusticias de la globalización a través del trabajo conjunto y la confianza entre los Gobiernos nacionales, alcanzando un multilateralismo que permitiera afrontar los retos globales del siglo XXI. Para ello, la UE se marcaba como objetivo principal «la contribución a una mejor gobernanza mediante programas de asistencia, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas»⁶⁰.

⁵⁶ *Ibidem.* p. 35.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Ibidem.* pp. 36-38.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Ibidem.* p. 38.

Se trataba de un proyecto basado en la efervescencia normativa y la proliferación de organismos internacionales de la década anterior, cuyas limitaciones serían evidentes algunos años después⁶¹.

Para alcanzar todos estos objetivos, la EES proponía ser más activos, más capaces, más coherentes y colaborativos con los socios prioritarios. Los Estados miembros debían «ser capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario»⁶². Además, se requería destinar más recursos al ámbito de la Defensa para aumentar las capacidades militares, así como fortalecer la diplomacia para mejorar una evaluación conjunta y una intervención multidimensional que asegurase el éxito de cada misión, incluso en colaboración con la OTAN. También se hacía esencial la coherencia «no solo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros»⁶³, con el fin de que todos los recursos y acciones contribuyeran a los objetivos europeos. Por último, y en línea con el multilateralismo anterior, la cooperación internacional era un «imperativo»⁶⁴. Si todo esto se lograba, la UE «tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido»⁶⁵.

Aunque en el documento no se mencionaba apenas la seguridad energética, en el informe sobre su aplicación de 2008 –titulado *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*– se identificó la dependencia del suministro como uno de los grandes retos de los Estados miembros. Esto se debía a la creciente burbuja en los precios del petróleo y del gas natural, llegando incluso a superar los 140 dólares por barril de WTI⁶⁶, lo que causó importantes preocupaciones debido a las altas cuotas de importación de energía. En el documento se recogía que «el descenso de la producción en Europa implica que para 2030 será necesario importar hasta un 75% de nuestro consumo de petróleo y de gas»⁶⁷, lo que requería de «una política energética de la UE que combine las dimensiones exterior e interior»⁶⁸ y de «un mercado energético más unificado, más interconectado, que preste más atención a los países más aislados, y mecanismos de crisis para hacer frente a las

⁶¹ BARBÉ, E. (2020). *Relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos. pp. 383-388.

⁶² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad...* Op. Cit. p. 40.

⁶³ *Ibidem*. p. 41.

⁶⁴ *Ibidem*. p. 42.

⁶⁵ *Ibidem*. p. 43.

⁶⁶ HAMILTON, J. (2009). “Causes and consequences of the oil shock of 2007-08”. *Brookings Papers on Economic Activity*. 215-283. University of California. p. 215. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/2009a_bpea_hamilton-1.pdf

⁶⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad...* Op. Cit. p. 14.

⁶⁸ *Idem*.

perturbaciones temporales del suministro»⁶⁹. De esta manera se iniciaban los proyectos para aumentar la seguridad energética, como la diversificación, la interconexión y el diálogo energético con los socios prioritarios, cuyo desarrollo posterior se ha estudiado en anteriores capítulos. Aunque la mención en la EES era breve no lo era su relevancia, pues asumía la vulnerabilidad energética como una de las grandes amenazas de la seguridad europea.

De manera evidente, la EES consolidaba el papel de la UE como un poder civil y normativo establecido en la Declaración de Laeken, un rol mundial basado en el *soft power* que colmaba las pretensiones de la mayoría de los Estados miembros. Como potencia económica, la idea era crear un contexto mundial y regional de estabilidad y cooperación en el que expandirse comercialmente, lo que iría de la mano de la forja de un sistema normativo fuerte y eficaz que aportaría seguridad. Por eso, la estrategia tenía un carácter predominante económico, evitando las siempre complejas cuestiones de Defensa. En este punto, la intervención militar directa se reservaba para situaciones en las que ya no era posible actuar de otro modo, y se debía realizar acompañada de herramientas políticas y económicas que permitieran alcanzar la paz en el menor tiempo posible.

Sin embargo, y por muy bien intencionada que fuera la EES, un análisis más exhaustivo del contexto global de la época certifica una grave falta de pragmatismo, adoleciendo de una visión ilusoria y utópica de las relaciones internacionales y de las causas profundas del terrorismo, los conflictos étnicos y religiosos, el crimen organizado y la descomposición del Estado. Como más adelante se demostraría, la tesis inicial de que un mundo más libre y próspero haría a la UE más segura era parcialmente errónea. Pero esto, en ningún caso certificaba el planteamiento fallido de la filosofía política de la UE, sino la falta de ambición para dotar a la acción comunitaria de herramientas más potentes para hacerle frente, como la fuerza militar. El paso del tiempo confirma esta afirmación, pues la visión normativa y civil sigue vigente, mientras que el desarrollo posterior de la PCSD se ha centrado en la cooperación y la puesta en marcha de nuevos instrumentos en materia de Defensa.

Aunque algunos objetivos de la EES no llegaron a cumplirse por completo, no cabe duda de que el documento supuso un punto de inflexión en la política exterior de la UE. En primer lugar, su puesta en marcha rubricó la ambición europea por convertirse en una potencia mundial con voz propia, así como su papel global basado en el multilateralismo, el poder normativo y la cooperación económica y civil, dotando al proyecto común de una visión estratégica propia que ya nunca abandonaría. Herencia tanto del progresivo desarrollo de la PESC como de la Declaración de Laeken, esta perspectiva sigue vigente. Por otra parte, certificó el progresivo alejamiento con EE.

⁶⁹ *Idem.*

UU., ya que, si bien la cooperación trasatlántica siguió siendo necesaria, la UE aspiraba a perseguir sus intereses particulares en el nuevo contexto internacional de la manera más independiente posible.

Como se ha visto en el segundo capítulo, para alcanzar un alto grado de autonomía estratégica se requiere, en primer lugar, identificar unas prioridades políticas y elaborar planes para alcanzarlos, es decir, definir una visión estratégica. La importancia de la Declaración de Laeken y la EES reside justo en eso, en que precisaron el proyecto global de la UE, fijando sus objetivos y ambiciones y delimitando su papel internacional en el poder normativo y civil. Este proceso no es inamovible, ya que ha continuado desarrollándose y ampliándose con el tiempo, pero sus bases más sólidas siguen vigentes en la actualidad. Aunque es cierto que la degradación del escenario mundial hizo a algunos dudar de lo acertado de la Estrategia, la realidad es que se trataba de una cuestión de capacidades y de los instrumentos disponibles, pero no de la vigencia la visión estratégica comunitaria, todavía activa y mucho más reforzada. Por eso, los posteriores esfuerzos comunitarios han tenido como objetivo reforzar las herramientas con las que implementar esa visión estratégica y aumentar la seguridad interior, pero no han pretendido modificar en grado alguno los cimientos de la visión estratégica común.

5.4. Base jurídica de la Política Común de Seguridad y Defensa: el Tratado de Lisboa

Como se ha expuesto en los anteriores puntos, el desarrollo histórico de la PESC y la PESD ha tenido desde 1992 un imparable, aunque lento y por momentos ineficaz, progreso. Sin embargo, hasta comienzos del siglo XXI se apostaba claramente...

«por un modelo en el que los Estados miembros ponen a disposición de la UE fuerzas militares para que esta provea seguridad en crisis internacionales, modelo que se intentará compatibilizar [...] al marco de la OTAN como organización de referencia para la seguridad en Europa»⁷⁰.

Sin embargo, la firma del Tratado de Lisboa en 2009 supuso el sincero intento de superar esa visión restringida, poniendo las bases para que, en el momento que se diera el consenso entre los socios, se avanzara en la construcción de una verdadera política de Defensa. La necesidad era mayúscula. Con la ampliación formalizada, la integración europea consolidada, un proyecto global en ciernes y una visión estratégica definida, la UE necesitaba dotar a la PESC de las herramientas

⁷⁰ GUINEA LLORENTE, M. (2013). “La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas”, en MINISTERIO DE DEFENSA. (ed). *Documentos de Seguridad y Defensa 55: el proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*. Secretaría General Técnica. Escuela de Altos Estudios de la Defensa. pp. 18-22.

necesarias para perseguir los intereses europeos en el escenario global de la manera más eficiente e independiente posible, entre los que se incluían los instrumentos militares.

El vigente Tratado de Lisboa está formado por el TUE, que modifica al Tratado de Maastricht de 1992, y el TFUE, que reforma el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas de 1957, conocido como Tratado de Roma. Su firma se realizó en 2007 en la ciudad homónima, si bien su entrada en vigor se retrasó hasta 2009 por problemas en la ratificación de la República de Irlanda⁷¹. Aunque en la redacción no se incluyeron nuevas competencias comunitarias, con su aplicación se cambió la configuración institucional de la UE –creando, entre otros, los cargos de presidente del Consejo Europeo y del AR–, se le otorgó personalidad jurídica, se eliminó la estructura por pilares, se consagraron los valores de la UE y se vincularon a la entrada o permanencia en el club comunitario y se aumentó el papel del Parlamento Europeo y de la participación ciudadana. De este modo, se hizo de la UE un actor con capacidad para «mantener relaciones jurídicas estables con otros sujetos internacionales»⁷². Además, tal y como defendieron en aquel momento Guinea y Aldecoa, «la ambición del Tratado de Lisboa augura que la Unión está a las puertas de una gran profundización en los años venideros, que la Europa que viene es la de la construcción de una Europa más integrada y más política»⁷³.

Todo lo referente a la PESD –que con el Tratado de Lisboa cambia su nombre a Política Común de Seguridad y Defensa, a partir de ahora PCSD–, como parte integral de la PESC, se define en el título V del texto, uno de los más extensos del Tratado. Ninguna de estas políticas va a ser ajena al carácter particular del Tratado, donde la verdadera ambición no va a estar en sus disposiciones, sino en las amplias posibilidades que abre para el futuro. Sin embargo, y pese al fin de la estructura de pilares característica del Tratado de Maastricht, no se modifica la toma de decisiones en el ámbito de la PESC y de la PCSD por unanimidad, manteniéndose fuera del método

⁷¹ El Tratado de Lisboa estuvo precedido por el fracaso de la Constitución Europea, firmada el 29 de octubre de 2004 con la intención de dotar de una carta magna a la UE. Sus aportaciones más relevantes eran la definición de Europa como una unión de ciudadanos y Estados, la determinación de unos valores y objetivos comunes y el reconocimiento implícito del carácter político de la UE, democratizando el sistema, aumentando la participación ciudadana y realizando una profunda reforma institucional, además de hacer vinculante la Carta de Derechos Fundamentales. Sin embargo, en 2005 franceses y holandeses votaron en contra de su entrada en vigor en sendos referéndums nacionales, sumiendo al proceso de integración europea en una profunda crisis. A partir de 2007, los intentos por reactivar la reforma y rescatar el proyecto constitucional tuvieron como principal actor político a la presidencia alemana, hábilmente dirigida por la canciller Merkel, que puso todo su empeño en alcanzar un consenso que permitiera reconducir los grandes avances de la Constitución. De este modo, el vigente Tratado de Lisboa recoge el 90% de estas novedades, si bien lo hace bajo la fórmula de Tratado para que fuera votado únicamente por los parlamentos nacionales, evitando los indecisos referéndums. Las renuncias al documento constitucional estuvieron relacionadas, en gran parte, con la terminología usada, ya que el nuevo texto eliminaba palabras sensibles para la soberanía nacional como «ministro», «constitución» o «ley». ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. (2010). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons. pp. 46-52.

⁷² GONZÁLEZ BONDÍA, A. (2014). “La acción exterior en el Tratado de Lisboa”. En BARBÉ, E. (dir). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos. p. 57.

⁷³ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. *Op. Cit.* p. 32.

comunitario. De este modo, puede parecer que el TUE no supuso grandes cambios respecto a sus predecesores, aunque sus innovaciones van a permitir y potenciar el desarrollo de una Defensa europea una vez alcanzado el consenso político necesario para hacerlo. Por otra parte, el Tratado ahondó profundamente en las diferencias con el socio trasatlántico, avanzando sin retorno en la idea de una asociación amistosa sin caer en la subordinación estratégica.

Por lo tanto, y en línea con lo redactado en Maastricht y Ámsterdam, parece que no se establece de manera explícita una política de Defensa común, afirmando las particularidades que han limitado el desarrollo de la PCSD desde Maastricht: la toma de decisiones por unanimidad –salvo algunas excepciones– y la complementariedad y el respeto a las iniciativas de la OTAN, «que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta»⁷⁴. Sin embargo, y en paralelo a la ampliación de los casos de intervención exterior y la posibilidad de que lo ejecuten solo algunos Estados miembros, destacaban varias novedades que con el tiempo han permitido avances sustanciales en el terreno de la PCSD, como son la cláusula de asistencia mutua, la nueva estructura de la AED y la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO por sus siglas en inglés).

Respecto a la primera y quizás más novedosa, se establece una cláusula similar al Artículo 5 del Tratado de la OTAN por la que, «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas»⁷⁵. Este nuevo punto, que es tan simbólico como relevante, impone *de facto* una Defensa común del territorio, pues obliga a todos los socios a repeler de manera conjunta cualquier ataque dentro de sus fronteras, que son las de la UE. No se escapa, por tanto, que su adopción supone, por lo menos en parte, la definición de una política de Defensa común, pues consolida uno de sus objetivos más básicos, la defensa territorial. Según Guinea Llorente, la trascendencia de esta cláusula automática reside en que ofrece una tarea más a las capacidades militares conjuntas, germen de unas futuras Fuerzas Armadas europeas, como es la de protección de los ciudadanos y del propio territorio, lo que les permitiría actuar también en el interior de la UE, tal y como hacen los ejércitos nacionales. Esta cláusula fue activada por primera vez por Francia tras los atentados de París de 2015⁷⁶.

⁷⁴ Versión consolidada del Tratado... Op. Cit. p. 39.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ MORILLAS, P. (2015). “El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa”. *Barcelona Centre for International Affairs*. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_42_7_cobertura_europea_para_la_defensa_francesa

Respecto a este punto, tampoco puede obviarse la importancia de la cláusula de solidaridad, regulada por el artículo 222 del TFUE y que avanza en la misma dirección que la de defensa mutua al aplicar que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano»⁷⁷. Aunque no se trata de una cláusula defensiva, algunos autores entienden que hay que estudiarla como tal, ya que el terrorismo es una de las situaciones en las que se pueden enmarcar las misiones Petersberg. La novedad del artículo 222 del TFUE es que permite utilizar la PCSD para mantener la seguridad interna ante ataques que no son de otros Estados –para lo que está la cláusula de asistencia mutua–, utilizando medios civiles y militares que pertenecen a la UE, lo que refuerza la idea de una Defensa común del territorio.

Por otra parte, el TUE incorpora la AED como sustituta de la UEO, que desaparece definitivamente. Aunque esta fue creada por el Consejo en 2004 e incluida en el fallido Tratado Constitucional, es a partir del Tratado de Lisboa cuando se ha convertido en el *alma máter* de la política de Defensa europea⁷⁸. Bajo supervisión del Consejo, la AED se encarga, entre otros:

*«contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros [...], proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares [...], apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa»*⁷⁹.

Su relevancia descansa en que, al evaluar y decidir en qué se prioriza el gasto militar de los Estados miembros participantes –hoy en día, todos menos Dinamarca y Malta, esta última debido a la cláusula de neutralidad establecida en su Constitución nacional–, su buen funcionamiento es esencial para desarrollar unas capacidades militares propias, una base tecnológica conjunta y una cultura europea de Defensa que permita afrontar con éxito los retos y amenazas del futuro⁸⁰. Además, es evidente que su propio trabajo define la PCSD, pues su principal objetivo es articular la política de Defensa de los Estados miembros.

Sin embargo, la novedad más importante del Tratado de Lisboa es que abre la posibilidad de que «los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que

⁷⁷ *Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento... Op. Cit.* p. 148.

⁷⁸ Cabe recordar que no existen modificaciones en este aspecto entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa, ya que todo lo referente a la AED fue transcrito sin cambios.

⁷⁹ *Versión consolidada del Tratado... Op. Cit.* p. 40.

⁸⁰ Para Aldecoa, las altas expectativas puestas en la AED se explican mediante tres factores. El primero hace referencia a la exigencia de un mercado de armamentos integrado para dotar a la PCSD de cierta credibilidad; el segundo, que la necesidad de disponer de tecnología militar costosa choca con los bajos presupuestos militares de los Estados miembros, lo que no deja otra opción que no sea la cooperación, y, por último, por la idea asentada de que la brecha digital entre EE. UU. y los países europeos perjudica la base industrial de la UE. ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* p. 235.

hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión»⁸¹. Esto implica que los países que estén interesados pueden avanzar conjuntamente en cuestiones de Defensa, incluso integrando sus capacidades y/o industrias, dando forma a lo que se ha denominado una «Eurozona militar» en torno al trabajo de la AED⁸². Se trata de una innovación relevante debido a que permite profundizar en la búsqueda de una capacidad militar común sin el condicionante de los socios más reacios, ya que su participación es voluntaria, lo que podría suponer el embrión de unas Fuerzas Armadas europeas. Además, todos los Estados miembros pueden sumarse con posterioridad a esta, siempre que cumplan los requisitos y los países participantes aprueben su incorporación, lo que no parece un gran escollo.

No hace falta un análisis muy profundo para destacar que esta iniciativa tiene como objetivo final la integración en materia de Defensa y la construcción progresiva de una soberanía conjunta en la materia, lo que conlleva a una definición *de facto* de la PCSD. Esto se debe a que los criterios para la participación son vinculantes, las decisiones se aprueban por mayoría cualificada y es la AED la que evalúa los resultados de la PESCO, lo que indiscutiblemente supone una cesión de soberanía, resultando en un proyecto más federalista que una simple cooperación entre algunos Estados miembros⁸³. Tal y como se explicará al final del capítulo, debido a la crisis económica iniciada en 2008, su activación no se realizó hasta ocho años más tarde, aunque uno de los motivos para hacerlo fuera justamente la reducción de costes gracias a la integración de sinergias industriales. Sin embargo, en la actualidad la PESCO es uno de los pilares en los que se basa la autonomía estratégica de la UE y el futuro de la política de Defensa europea. El otro pilar es la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, que sustituyó a la EES y en la que se desarrolla de manera clara la necesidad de una UE más activa, independiente e implicada en la gobernanza global.

5.5. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad: la búsqueda de la autonomía estratégica europea

5.5.1. Antecedentes: un contexto interior y exterior en descomposición

La Declaración de Laeken, la puesta en marcha de la EES y las disposiciones relativas a la PCSD del Tratado de Lisboa consolidaron la visión estratégica común y permitieron dotar a la UE de las herramientas necesarias para actuar de manera decidida y eficiente en un contexto exterior con

⁸¹ *Versión consolidada del Tratado... Op. Cit.* p. 41.

⁸² El término fue acuñado por Wolfgang Wessels y es recogido por Aldecoa y Guinea en su libro. ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* p. 238.

⁸³ GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* pp. 20-21.

clara tendencia a la multipolarización. Sin embargo, los sucesivos cambios en el escenario mundial acontecidos a partir de 2014 forzaron un cambio en el paradigma de seguridad europeo e hicieron cuestionar la vigencia de la EES de 2003, sin duda insuficiente para hacer frente a los nuevos acontecimientos en un contexto de rivalidad geopolítica creciente. En primer lugar, la degradación de la vecindad próxima llevó a la UE a buscar respuestas colectivas para atajar esos riesgos. Por otra parte, el progresivo alejamiento con EE. UU. concienció a los Estados miembros de la necesidad de asumir su propia defensa, lo que le permitiría perseguir los intereses propios de manera más independiente. Por último, las crecientes amenazas globales de la década de 2010 llevaron a la vinculación de la seguridad exterior y la interior, ya que la naturaleza de estas no permite la separación entre las esferas de seguridad y de Defensa.

La rápida degradación de la escena internacional de principios del siglo pasado no pasó inadvertida para el Consejo Europeo. En su reunión ordinaria de junio de 2015, los jefes de Estado y de Gobierno reconocieron que «el entorno de Europa en materia de seguridad ha sufrido una transformación radical»⁸⁴, invitando a la AR, Federica Mogherini, a «preparar, en estrecha cooperación con los Estados miembros, una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad que se presentará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2016»⁸⁵. En los meses siguientes, el Consejo de Asuntos Exteriores aprobó los ámbitos prioritarios y las acciones concretas que se debían tomar para iniciar su aplicación, especialmente en materia de seguridad y Defensa⁸⁶. Finalmente, en diciembre de 2016 el Consejo Europeo aprobó el nuevo documento y solicitó a la AR propuestas en relación con:

«el proceso de desarrollo de capacidades militares teniendo en cuenta la investigación y la tecnología (I+D) y los aspectos industriales, el establecimiento de una capacidad operativa permanente de planeamiento y conducción a nivel estratégico, el refuerzo de la pertinencia [...] y elementos y opciones para una cooperación estructurada permanente inclusiva basada en un esquema modular y perfilando posibles proyectos»⁸⁷.

La celeridad con la que se desarrolló la puesta en marcha de la EGS se debió a los importantes desafíos a los que se enfrentaba la UE en el momento de su redacción. Además de la guerra en Ucrania, la anexión inválida de Crimea y el enfriamiento de las relaciones con Rusia, los conflictos

⁸⁴ CONSEJO EUROPEO. (2015). *Reunión del Consejo Europeo. (25 y 26 de junio de 2015) Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 22/15. p. 5. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/21701/euco-conclusions_26062015_es.pdf

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2016). *Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa*. Comunicado de prensa, de 14 de noviembre de 2016. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

⁸⁷ CONSEJO EUROPEO. (2016). *Reunión del Consejo Europeo. (15 de diciembre de 2016). Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 34/16. p. 4. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21913/15-euco-conclusions-final-es.pdf>

civiles de Libia y Siria habían provocado movimientos migratorios sin precedentes, a lo que se sumaban el recrudecimiento del conflicto árabe-israelí, los problemas chipriotas, la difícil relación transatlántica en materia de seguridad, los constantes ciberataques y la amenaza terrorista, entre otros. Cabe destacar que, durante los años 2014, 2015 y 2016, ninguna reunión del Consejo Europeo transcurrió sin abordar temáticas de política exterior, además de todas las reuniones extraordinarias que se llevaron a cabo para debatir sobre cuestiones urgentes en la materia. La crisis económica había dado paso a la preocupación geopolítica. A estas cuestiones externas se sumaba la victoria del *leave* en el referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la UE, que derivó en el Brexit y la definitiva salida británica al club comunitario. En 2016, tras años de dura crisis económica y financiera, con las fronteras europeas completamente desestabilizadas y el inminente abandono de uno de los Estados miembros más importantes, la UE parecía un proyecto a punto de venirse abajo.

En estas condiciones, la presentación y adopción de la EGS, cuyo título era *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, no fue acogida con especial interés por los medios generalistas. Sin embargo, cabe matizar que estas circunstancias adversas se tradujeron en un mayor interés social por la UE, ya que ante los grandes problemas del momento los ciudadanos europeos solicitaban una acción más decidida de las instituciones comunitarias y la implantación de estrategias y soluciones globales para todos los socios⁸⁸. Por ejemplo, tan solo un mes antes de la entrada en vigor de la nueva estrategia, el Eurobarómetro mostraba que el 75% de los entrevistados demandaba una política de seguridad y Defensa común, el 69% una política de migración comunitaria y el 66% una política exterior completamente europea⁸⁹. Todas ellas mostraban una tendencia creciente. Seis meses más tarde, una encuesta especial sobre la materia desglosaba estas cifras, reflejando un mayor apoyo entre las personas más formadas y los jóvenes. Incluso la formación de un Ejército europeo, una hipótesis muy polémica, mostraba un 55% de votos a favor, con especial énfasis en los países más pequeños⁹⁰.

⁸⁸ Tampoco se puede obviar que durante estos años las fuerzas euroescépticas aumentaron su porcentaje de votos tanto en el Parlamento Europeo como en los nacionales. En las elecciones de 2014, el Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), de clara tendencia antieuropeísta, fue el tercer más votado en las elecciones comunitarias, un resultado que evidenciaba el atractivo de las posiciones contrarias a la integración europea entre buena parte del electorado. Sin embargo, en los comicios de 2019 sus escaños se redujeron considerablemente, síntoma de la estacionalidad de este tipo de posiciones en casi todos los Estados miembros. PARLAMENTO EUROPEO. (2015). *Parlamento Europeo: datos y cifras*. Briefing de abril de 2015. pp. 1-3. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/spain/resource/static/files/Parlamento_Europeo/datos_y_cifras_eprs_bri-2015-.pdf

⁸⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016. First Results*. TNS Opinion & Social. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. p. 24. Disponible en: https://ec.europa.eu/finland/sites/default/files/eb86_first_en.pdf

⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Special Eurobarometer 461. Designing Europe's Future: security and Defence. April 2017. Report*. TNS Opinion & Social. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. pp. 17-18.

Estas cifras demostraban que, ante las importantes amenazas a los que se enfrentaba la UE, gran parte de la ciudadanía consideraba la integración europea como la mejor solución para superar con éxito los retos del siglo XXI. No era algo nuevo. La evolución de la política de seguridad y Defensa común evidencia que los mayores progresos se han logrado gracias a la influencia de federadores externos, es decir, de sucesos o acontecimientos ajenos a los Estados miembros que revelan que los instrumentos disponibles son insuficientes, precipitando el avance en la materia. Por ejemplo, el Tratado de Bruselas, la revitalización de la UEO, el inicio de las misiones Petersberg o la Declaración de Saint-Malo fueron consecuencia de cambios en el escenario mundial que obligaron a realizar cambios de calado en la política de Defensa. No es de extrañar que la desestabilización del vecindario próximo a partir del 2010 convenciera a los europeos tanto para poner en marcha una estrategia global mucho más ambiciosa como para dotarla de instrumentos más capaces.

5.5.2. Herramientas para alcanzar la autonomía estratégica

El punto de partida de la vigente EGS es la afirmación de que «nuestra Unión está amenazada»⁹¹, ya que importantes sucesos están poniendo en cuestión el proyecto europeo, lo que implica realizar mayores esfuerzos en el plano exterior. El primer paso para hacerlo es una evaluación realista del entorno, proponiendo un «pragmatismo basado en principios»⁹² bajo el que abordar los actuales retos a los que se enfrentan los Estados miembros. De este modo, se supera la visión menos práctica de la EES, cuya principal base era la idea de que en un mundo más próspero Europa estaría más segura. El nuevo documento no abandona esa idea, señalando como principios de la acción exterior, además de los valores fundacionales de la UE, la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación, si bien lo hace bajo la premisa de que en primer lugar se debe afianzar la propia seguridad y la resiliencia de los socios ante las amenazas directas.

Por lo tanto, mientras que el anterior documento tenía un perfil más externo –qué hacer para mejorar el sistema global–, la nueva estrategia tiene un perfil claramente interior –qué hacer para defendernos de las amenazas que provienen de fuera–. En resumen, la EGS pretende hacer de la UE la potencia con influencia global ambicionada tras la Declaración de Laeken, profundizando y avanzando en tres dimensiones diferentes pero complementarias. De este modo, se desarrolla el rol normativo y transformador a través de la reformulación de la gobernanza mundial, se avanza como actor diplomático gracias a las posibilidades otorgadas por el TUE y se

⁹¹ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. p. 10. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf

⁹² *Ibidem*. p. 12.

afianza la dimensión de seguridad como consecuencia del progreso en las capacidades de Defensa conjuntas.

Aunque las prioridades no se ordenan por importancia, la seguridad territorial de la UE se identifica como la mayor de ellas. Así, se asegura que «debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos»⁹³. Para ello, se propone una mayor cooperación e inversión en materia de Defensa, una renovada colaboración con la OTAN, un aumento de los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y el reforzamiento de las capacidades tecnológicas para aumentar la ciberseguridad, entre otros.

Sin embargo, la ambición de la EGS se muestra más en sus pretensiones que en sus prioridades, ya que recoge todos los avances de la PCSD de la última década. Por ejemplo, se pide que la UE actúe «de manera autónoma en el caso y en el momento necesario», que esté «a la altura con nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad» y que se profundice en la cooperación con la OTAN «en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto en el marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes»⁹⁴, lo que implica superar la antigua idea de la subyugación de la Defensa europea a la Alianza Atlántica. La idea, por tanto, no es reforzar la seguridad continental, sino hacer de la UE un único actor de seguridad –asistencia mutua y cláusula de solidaridad– con las herramientas necesarias –inversión en Defensa– para poder tomar decisiones completamente autónomas sobre su seguridad.

La finalidad de desplegar una PESC fuerte, unida y con mayor proyección exterior, en la que se incluye el desarrollo de una Defensa común, es alcanzar «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica»⁹⁵ que permita...

«responder a crisis externas, y ayudar a nuestros socios en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa, realizando estas tareas en colaboración con otros. En paralelo con la gestión de crisis exteriores y el desarrollo de capacidades, la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de éstos, y de sus instituciones»⁹⁶.

La prioridad es, según la definición establecida en el anterior capítulo, disponer de la capacidad de decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de independencia con el objetivo de defender los intereses propios en un contexto de competición

⁹³ COMISIÓN EUROPEA. *Una visión común... Estrategia Global... Op. Cit.* p. 14.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Ibidem.* p. 15.

geopolítica. Esto queda reflejado en el estatus de equivalencia establecido entre la OTAN y la UE, que consolida una dinámica de ruptura con la subordinación hacia la Alianza Atlántica.

Como potencia normativa, la EGS se alinea con una gobernanza mundial inclusiva y eficaz basada en el Derecho Internacional, comprometiéndose a «transformar más que a simplemente conversar el sistema actual»⁹⁷. Esto supone un cambio respecto a la EES, pues se asume la idea de que es necesario reformar los organismos internacionales para dar cabida a las nuevas potencias emergentes que no se sienten representados por las viejas instituciones, de corte occidental y liberal, aunque sin renunciar a los valores que fundamentan la acción europea. Dado el peso económico europeo, el documento propone que todos los acuerdos comerciales firmados favorezcan a la OMC y promuevan un comercio mundial justo, abierto y basado en reglas. Por lo tanto, la UE no abandona su papel de potencia normativa, incluso la potencia, asumiendo como una prioridad la mejora de las relaciones económicas globales, lo que establece una continuidad con la cultura estratégica formalizada en Laeken y la EES.

Por otra parte, la EGS marca las nuevas áreas de influencia de la UE, muchas de ellas tradicionales. El Mediterráneo, Oriente Próximo y el norte de África, regiones especialmente convulsas, tienen una relevancia significativa para la seguridad continental. Por eso, se propone una cooperación más práctica e intensa con los países de estas zonas para resolver problemas enquistados como el terrorismo, el tráfico ilegal o las conexiones energéticas, entre otros, fortaleciendo las organizaciones regionales como marco de colaboración. Respecto a Rusia, la mejora de las relaciones pasa por el «pleno respeto del Derecho internacional»⁹⁸, asumiendo como un reto geoestratégico un mayor acercamiento entre ambos bloques. En estas consideraciones se pueden observar las líneas maestras del documento, como son la necesidad de aumentar la seguridad ante amenazas externas provenientes de esas áreas –resiliencia–, la capacidad de llevar a cabo estrategias regionales sin interferencias –autonomía estratégica– y la complejidad de llevarlas a cabo en contextos complejos, adversos y volátiles en los que los intereses europeos no siempre son compartidos –pragmatismo–.

Especialmente relevante para esta investigación es la referencia hecha a la seguridad energética. Aunque no va más allá de lo propuesto tanto en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética como en la Unión de la Energía, su inclusión supone el reconocimiento de una hipótesis que es central en esta investigación: que un bajo nivel de seguridad energética es incompatible con el desarrollo de la autonomía estratégica. Esto se debe principalmente a que la dependencia exterior

⁹⁷ *Ibidem.* p. 31.

⁹⁸ *Ibidem.* p. 26.

respecto a la energía impide perseguir los intereses europeos de manera independiente y asertiva, pues estos proyectos siempre estarán condicionados a la vital necesidad del suministro energético. De este modo, la EGS defiende la necesidad de «diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, especialmente en el ámbito del gas»⁹⁹, además de promover un mercado interior, la energía sostenible y la eficiencia energética, lo que permitirá la reducción de importaciones y la consolidación de la autonomía energética. Por otra parte, se hace referencia a la obligatoriedad de que los acuerdos con terceros países en la materia respeten el tercer paquete legislativo, el vigente en aquel momento.

A rasgos generales, y pese a que la EGS pone especial interés en el desarrollo de las capacidades de seguridad y Defensa a nivel europeo para alcanzar la autonomía estratégica, la intención está lejos de convertir a la UE en un *hard power* de tipo clásico. Al contrario, en ella se evidencia la ambición europea de seguir siendo una potencia transformadora y normativa, basando su acción exterior en la cooperación económica, el multilateralismo y la prevención de conflictos. Por eso, una de las líneas maestras del documento es el aumento de la influencia en las regiones circundantes, cuya estabilidad es clave para la seguridad continental, con el fin de aumentar la resiliencia en los vecinos gracias a los instrumentos establecidos tanto en la política de ampliación como en la de Vecindad, siguiendo una acción «humanitaria, de desarrollo, de migración, comercial de inversión, de infraestructuras, educativa, sanitaria y de investigación»¹⁰⁰, sin descartar la intervención directa a través de las misiones Petersberg.

Pero, más allá de la siempre presente versión universalista, se evidencia un relevante cambio de narrativa que asume términos clásicos de la visión realista de las relaciones internacionales, sintomático de las actuales dificultades que afronta los Estados miembros en su entorno más cercano. Por lo tanto, es normal que la EGS abogue tanto por el desarrollo de herramientas de Defensa creíbles como por una autonomía estratégica que permita aplicar los instrumentos necesarios en cada situación específica, lo que mejorará la resiliencia europea. No se trata de cambiar el paradigma inicial, sino de reforzarlo con más capacidades para poder actuar de manera independiente en todos los escenarios posibles, con clara predilección por la influencia civil, normativa y comercial. Esto supone asumir una especie de *smart power* al estilo europeo, una hábil combinación de *soft power* y *hard power*, aunque con especial preponderancia del primero¹⁰¹. Su consolidación dará lugar, en un contexto en el que la rivalidad geopolítica se

⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Una visión común... Estrategia Global... Op. Cit.* p. 17.

¹⁰⁰ *Ibidem.* p. 20.

¹⁰¹ El concepto de *smart power* fue desarrollado en la década de los 2000 por el *think tank* estadounidense Center for Strategic & International Studies y fue ampliamente defendido por la secretaria de Estado de la Administración Obama, Hillary Clinton. Uno de sus autores principales fue Joseph Nye, que con anterioridad había desarrollado las

entremezcla con importantes amenazas no estatales, complejas e indefinidas, a una acción exterior más coherente, con capacidad de respuesta e integrada, consolidando a la UE como una potencia de peso en el contexto global.

5.6. La puesta en marcha de la autonomía estratégica militar: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

Los cambios en el escenario global sucedidos a partir de 2014 confirmaron la inviabilidad de delegar la Defensa europea a organizaciones externas, aún más cuando la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense aceleró el proceso de distanciamiento entre los socios transatlánticos. Debido a esto, y en paralelo a la confección de la EGS, a mediados de la anterior década el Consejo Europeo decidió activar las disposiciones del TUE que permitían potenciar los proyectos en la materia con el fin de desarrollar, ampliar y mejorar las capacidades militares conjuntas de los Estados miembros. La idea era impulsar la PESCO, paralizada desde el 2010 por cuestiones económicas y por una clara falta de voluntad política. La ocasión no podía ser más propicia, ya que el Brexit alejaba tanto a la primera potencia militar de la UE como al país más atlantista y contrario a la integración en materia de Defensa, lo que dejaba a los Gobiernos más favorables a la OTAN sin un líder de peso.

La cumbre de Bratislava, celebrada en septiembre de 2016, supuso el lanzamiento de la PESCO. En la reunión, los líderes de la UE reconocieron el «momento crítico para nuestro proyecto europeo»¹⁰², acordando una Hoja de Ruta con la que abordar los principales desafíos y prioridades. Aunque los temas eran numerosos –se señalaban también cuestiones de migración y desarrollo social–, se priorizaba «reforzar la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa»¹⁰³, para lo que «el Consejo Europeo de diciembre deberá decidir sobre un plan de aplicación [...] concreto y sobre el mejor modo de servirse de las opciones que brindan los Tratados, en especial en lo referente a capacidades»¹⁰⁴. Un mes después, los ministros de Defensa de Francia, Alemania, Italia y España solicitaron revitalizar los planes de Defensa para dotarla de

famosas teorías de *soft power* y *hard power*. Aunque con una clara aplicación a la política exterior de EE. UU., los autores definían el *smart power* como «desarrollar una estrategia integrada, una base de recursos y un conjunto de herramientas para lograr los objetivos estadounidenses, aprovechando tanto el poder duro como el blando. Es un enfoque que subraya la necesidad de un ejército fuerte, pero también invierte en alianzas, asociaciones e instituciones en todos los niveles para expandir la influencia estadounidense». ARMITAGE, R. L. y NYE, J. S. (2007). “CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America”. *Center for Strategic & International Studies*. pp. 7-8. Disponible: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf

¹⁰² CONSEJO EUROPEO. (2016). *Declaración y hoja de ruta de Bratislava del 16 de septiembre de 2016*.

Bratislava. p. 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>

¹⁰³ *Ibidem*. p. 5.

¹⁰⁴ *Idem*.

una autonomía estratégica tanto operacional como industrial, proponían la activación de la PESCO entre los países más ambiciosos, mayores incentivos financieros, un Cuartel General europeo, un Consejo de Ministros exclusivo en la materia al estilo del Eurogrupo y la mejora de la cooperación con la OTAN en igualdad de condiciones¹⁰⁵.

Todos estos avances, realizados en apenas unos meses¹⁰⁶, se aprobaron en el Consejo Europeo de diciembre de 2016, el mismo en el que se autorizó la EGS. Bajo la perspectiva de que «la Unión Europea y sus Estados miembros deben ser capaces de contribuir de manera decisiva a los esfuerzos colectivos, así como de actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario y con los socios, siempre que sea posible»¹⁰⁷, los líderes comunitarios aprobaron el llamado Paquete de Defensa, cuyos pilares básicos eran el Plan de Aplicación de la Estrategia de Seguridad y de Defensa, propuesto por la AR; el Plan de Acción de la Defensa Europea, presentado por la Comisión, y un nuevo marco de cooperación entre la UE y la OTAN, diseñado por el Consejo Europeo¹⁰⁸.

Entre todos ellos, la PESCO es quizás el más relevante, ya que permite la convergencia de las industrias europeas de Defensa y una mayor operatividad de las tropas nacionales en el marco de la UE. Enmarcada en el primer pilar del Paquete, la cláusula del TUE referente a la PESCO fue activada por el Consejo Europeo en junio de 2017, otorgando un plazo de tres meses para presentar tanto los compromisos vinculantes como los países interesados en participar¹⁰⁹. Cumplido el plazo, veintitrés Estados miembros firmaron su adhesión al proyecto¹¹⁰, al que posteriormente se unieron Portugal e Irlanda. Solo Dinamarca y Malta se han quedado fuera. La puesta en marcha de la PESCO no hubiera sido posible sin la decidida acción de los cuatro países más grandes de la UE. Tras el inicio del proceso de salida británico del club comunitario, el eje francoalemán pudo definitivamente impulsar la Defensa común sin apenas oposición, a lo que rápidamente se sumaron España e Italia.

¹⁰⁵ GONZÁLEZ, M. (2016). “Los cuatro grandes de la UE apuestan por una defensa común con «autonomía estratégica»”. Madrid, *El País*. 15 de octubre de 2016. Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2016/10/14/actualidad/1476449123_095969.html [Última consulta: 12-11-2019]

¹⁰⁶ Durante ese periodo de tiempo, tanto la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, como la Comisión y el Consejo presentaron sus iniciativas en materia de Defensa, las cuales fueron aprobadas posteriormente por el Consejo Europeo.

¹⁰⁷ CONSEJO EUROPEO. *Reunión.... 15 de diciembre... Op. Cit.* p. 3.

¹⁰⁸ SEAE. (2017). *Defence Package: Fact Sheet*. Acción Exterior de la UE. www.eeas.europa.eu Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_package_factsheet_0.pdf [Última consulta: 02-11-19]

¹⁰⁹ CONSEJO EUROPEO. (2017). *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017). Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 8/17. p. 5. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>

¹¹⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2017). *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. p. 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

A través de cartas dirigidas a sus socios y convenientemente publicadas en la prensa, las cuatro ministras de la rama consiguieron perfilar un proyecto de cooperación ambicioso y decidido, que tuvo una gran influencia en la toma de las decisiones en el marco del Consejo Europeo. Sin embargo, esta tetrarquía no estuvo exenta de divisiones internas. Francia apostaba por una PESCO reducida donde solo participaran los socios que dispusieran de las capacidades necesarias para ello, tal y como se reflejaba en el TUE. Sin embargo, la ministra alemana, Ursula Von der Leyen –actual presidenta de la Comisión–, era partidaria de sumar a todos los Estados miembros posibles para dotar al proyecto de un verdadero cariz europeísta, fomentando la unidad en torno al proyecto, aunque muchos países no cumplieran con los criterios de convergencia. La solución fue la llamada PESCO Plus, una subdivisión por la cual solo Francia, Alemania, España e Italia toman decisiones sobre la capacidad efectiva¹¹¹.

La PESCO entró en vigor tras la aprobación de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo. En ella, se recogen los Estados miembros participantes, los compromisos vinculantes y algunas cuestiones relativas a la financiación y la gobernanza de los proyectos, entre otros. La principal base es el acuerdo para «aumentar de manera constante su presupuesto de defensa en términos reales»¹¹² y que la inversión alcance el 20% del gasto total de los países participantes con el objetivo de subsanar «carencias en el ámbito de las capacidades estratégicas»¹¹³. En este contexto, el porcentaje destinado a investigación y desarrollo también deberá superar el 2%. Por otra parte, se pide elevar «el número de proyectos conjuntos y “colaborativos” de capacidades estratégicas de defensa»¹¹⁴, para lo que incluso la Decisión facilita el respaldo del FED¹¹⁵. En el centro de este punto se sitúa la AED, que contribuye en el informe anual del AR y coordina y facilita los proyectos de desarrollo de capacidades militares. También se dispone la necesidad de mejorar la interoperabilidad de las tropas, sin perderla con las de la OTAN, optimizando las estructuras multinacionales para «facilitar formaciones que puedan ser desplegadas estratégicamente, amén

¹¹¹ CALERO, F. J. (2018). “PESCO, el gran proyecto europeo de Defensa que marca el camino de Margarita Robles”. *Diario ABC*. 13 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-pesco-gran-proyecto-europeo-defensa-marca-camino-margarita-robles-201806080326_noticia.html [Última consulta: 15-11-2019]

¹¹² Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L331, del 14 de diciembre de 2017. p. 72. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES>

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ El FED fue puesto en marcha en 2016 como un instrumento para financiar proyectos de investigación, desarrollo y adquisición de capacidades de Defensa de los Estados miembros, creando incentivos para cooperación entre países, ya que solo se aceptan proyectos colaborativos. Aunque los montos disponibles no son especialmente abultados, se trata de un instrumento esencial para ayudar a que los países más pequeños puedan aumentar sus presupuestos en Defensa y evitar duplicidades. COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Fondo Europeo de Defensa: 5.500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa en Europa*. Bruselas. Comunicado de prensa, de 7 de junio de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1508

del posible despliegue de un grupo de combate de la UE»¹¹⁶, además de mejorar las ya existentes. En marzo de 2018, apenas tres meses después de la entrada en vigor de la Decisión, se aprobaron los primeros 17 proyectos en el primer Consejo de Asuntos Exteriores en formato PESCO¹¹⁷.

Es destacable la inclusión en esta primera lista del Energy Operational Function (EOF), cuyo principal objetivo es «desarrollar nuevos sistemas de suministro de energía para los campamentos desplegados en el marco de operaciones conjuntas y para dispositivos y equipos conectados por soldados»¹¹⁸, además de incluir las cuestiones energéticas en todos los aspectos de las capacidades militares, desde la concepción de sistemas hasta la planificación de las misiones. El proyecto está liderado por Francia y cuenta con la participación de Italia, Alemania y España, por lo que se enmarca en la llamada PESCO Plus, es decir, la cooperación en materia de Defensa por parte de los países que cumplen con un mayor estándar de capacidades operativas. Su incorporación desde el primer momento es una evidencia de la importancia del abastecimiento y la gestión energética en el desarrollo de la Defensa común, siendo un elemento clave para la asunción de la autonomía estratégica. En la actualidad, ya se están trabajando en algunos proyectos al respecto¹¹⁹.

Todos estos avances de la PESCO no pueden entenderse sin la nueva forma de cooperación entre la UE y la OTAN, cuyo marco se considera el tercer pilar del Paquete de Defensa. En diciembre de 2016, los presidentes del Consejo Europeo y la Comisión Europea y el secretario general de la Alianza Atlántica firmaron una declaración conjunta para aumentar la colaboración «en cumplimiento de la autonomía de decisión y procedimientos de nuestras respectivas organizaciones y sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de

¹¹⁶ Decisión (PESC)... *Op. Cit.* p. 72.

¹¹⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). *Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa)*, 6 de marzo de 2018. Reuniones. Principales resultados. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06/) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06/>

¹¹⁸ PESCO. (s.f.) *Energy Operational Function (EOF)*. PESCO Projects. www.pesco.europa.eu Disponible en: [https://pesco.europa.eu/project/energy-operational-function/#:~:text=ENERGY%20OPERATIONAL%20FUNCTION%20\(EOF\)&text=On%20the%20other%20part%2C%20it,the%20framework%20of%20operational%20planning](https://pesco.europa.eu/project/energy-operational-function/#:~:text=ENERGY%20OPERATIONAL%20FUNCTION%20(EOF)&text=On%20the%20other%20part%2C%20it,the%20framework%20of%20operational%20planning) [Última consulta: 08-12-2019]

¹¹⁹ Por ejemplo, en España se está desarrollando el proyecto Life Zero Energy Mod, en el que participan el Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza (CUDZ), perteneciente al Ministerio de Defensa, la Fundación para el Desarrollo de las Nuevas Tecnologías del Hidrógeno en Aragón, el estudio de arquitectura B-Haus y la empresa ARPA. La idea es diseñar soluciones logísticas en forma de módulos y espacios habitables de fácil instalación y transporte que incorporen energías renovables. Uno de sus principales objetivos es la construcción de bases militares autosuficientes energéticamente, que serán probadas en algunas localizaciones donde está desplegado actualmente el Ejército de Tierra. Este proyecto está financiado por el programa *Life* de la Comisión Europea. LIFE ZERO ENERGY MOD. (s/f). *El proyecto*. [www.lifezeroenergymod.eu](http://lifezeroenergymod.eu) Disponible en: <http://lifezeroenergymod.eu/es/proyecto/> [Última consulta: 23-08-2021]

cualquiera de nuestros miembros»¹²⁰. Además, se establecieron las prioridades estratégicas de la cooperación entre ambas, priorizando contrarrestar las amenazas híbridas y la ciberseguridad.

La idea principal de este acuerdo era hacer de la UE y la OTAN «socios únicos y esenciales»¹²¹, aumentando la complementariedad y la interoperabilidad de sus tropas, así como los esfuerzos industriales para un uso más eficiente de los recursos a través de proyectos multilaterales. La declaración se renovó en los dos años siguientes. En la última versión, todavía vigente, la OTAN reconoce los esfuerzos europeos en materia de Defensa, asegurando que «la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa contribuyen a estos objetivos»¹²², algo tan simbólico como relevante en la nueva relación bilateral. Estos acuerdos permiten el desarrollo de los planes europeos en consonancia y respeto con la OTAN, asumiendo como complementarios ambos proyectos defensivos y acabando con gran parte de las tensiones y rivalidades entre ambas instituciones en las últimas décadas.

En la actualidad, la PESCO está plenamente vigente con 47 proyectos activos en prácticamente todas las ramas de la seguridad y la Defensa europea. Por destacar algunos, sobresalen el Sistema de Tierra Integrado sin Control (UGS), liderado por Estonia y en el que participan más de diez Estados miembros; la corbeta de patrulla europea, un proyecto coordinado por Italia que incluye a las cuatro armadas más importantes del Mediterráneo; la Red de Hubs Logísticos y de Soporte a las Operaciones en Europa, a cargo de Alemania y con un gran número de participantes; los Equipos de Respuesta Ciberrápida y de Asistencia Mutua en Ciberseguridad, un proyecto comandado por Lituania con una alta participación de socios pequeños; y la Solución de Navegación por Radio de la UE (EUROAS), así como el famoso Eurodrone y la nueva versión del helicóptero de ataque Tiger, a cargo de Airbus. El principal objetivo es «llegar conjuntamente a un espectro completamente coherente de capacidades de defensa disponibles para los Estados miembros»¹²³ a través de la colaboración y la maximización de la eficacia de las inversiones en Defensa, algo que sin duda ya se está consiguiendo.

¹²⁰ TUSK, D., JUNCKER, J. C. y STOLTENBERG, J. (2016). *Joint Declaration by the president of the European Council, the president of the European Commission, and the secretary general of the North Atlantic Treaty Organization*. Consejo Europeo. p. 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

¹²¹ *Idem*.

¹²² TUSK, D., JUNCKER, J. C. y STOLTENBERG, J. (2018). *Joint Declaration on EU-NATO cooperation by the president of the European Council, the president of the European Commission, and the secretary general of the North Atlantic Treaty Organization*. Consejo Europeo. p. 1. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

¹²³ PESCO. (s.f.) *About Pesco*. PESCO. www.pesco.europa.eu Disponible en: <https://pesco.europa.eu/> [Última consulta: 08-12-2019]

De acuerdo con lo aportado por Aldecoa al respecto, la relevancia de la PESCO se sustenta en que hará efectivo el principio de autonomía estratégica de la UE recogido en la EGS, proporcionando las capacidades militares necesarias tanto para la defensa del territorio europeo como para la realización de misiones exteriores sin ayuda de terceros, lo que supone legitimar la Defensa colectiva de la UE al facilitar los elementos militares necesarios para responder a un ataque desde fuera de las fronteras. Pero, además, implica un importante paso hacia la Defensa común, recogida en el artículo 42 del TUE¹²⁴, como la propia Decisión 2017/2315 reconoce¹²⁵. Dado el nivel de integración y colaboración entre Estados miembros respecto a las capacidades militares, sumado al éxito inicial de la PESCO y las circunstancias políticas actuales, es evidente la conveniencia de que el Consejo declare por fin una política Defensa común sobre la que apoyar la proyección exterior europea y la aplicación total de la EGS con el objetivo final de alcanzar la autonomía estratégica de la UE.

¹²⁴ Cabe recordar que el artículo 42 del TUE define que «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». *Versión consolidada del Tratado... Op. Cit.* p. 38.

¹²⁵ En el anexo I de la Decisión referente a los Principios de la Cooperación Estructurada Permanente se afirma que «la cooperación estructurada permanente es un paso fundamental hacia el refuerzo de la política de defensa común. Puede ser parte de una posible evolución hacia una defensa común, si así lo decide el Consejo mediante una votación unánime» (tal como dispone el artículo 42, apartado 2, del TUE). Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L331, de 14 de diciembre de 2017 p. 70. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES>

6. EL NUEVO CICLO POLÍTICO (2019-2021): LOS AVANCES FEDERALISTAS COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

SUMARIO: 6.1. Introducción / 6.2. El nuevo ciclo político: la Comisión Von der Leyen / 6.3. La pandemia del covid-19: de crisis a oportunidad federalista / 6.4. La Unión de la Seguridad / 6.5. La ampliación de la autonomía estratégica como principal pilar del proyecto europeo

6.1. Introducción

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 se realizaron en un clima muy distinto al de las anteriores votaciones. Con la economía de los Estados miembros prácticamente saneada tras la crisis del 2008 y en un contexto geopolítico cada vez más hostil al proyecto de integración europea y sus valores, el apoyo ciudadano a las políticas y a las instituciones comunitarias se encontraba en su punto más alto desde hace una década, lo que tuvo una importante repercusión en los resultados de los comicios de aquel año. Estos registraron una participación histórica –con especial presencia de los jóvenes– y una clara victoria de los partidos más europeístas. Con este respaldo, la nueva presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, comenzó un mandato ambicioso y reformista cuyo principal objetivo es transformar profundamente la sociedad europea y dirigirla hacia un modelo más sostenible, justo y equilibrado, además de reforzar la presencia internacional de la UE, tal y como han demandado los ciudadanos en las últimas encuestas públicas.

Sin embargo, en menos de un año de Gobierno la nueva Comisión tuvo que hacer frente a la pandemia del covid-19, la mayor crisis sanitaria y económica a la que se ha enfrentado la UE a lo largo de su historia. Pese al desconcierto y los errores iniciales, en poco tiempo las instituciones comunitarias consiguieron adoptar una hoja de ruta común para coordinar y dotar de una mayor coherencia a las medidas de los Estados miembros, además de liderar la respuesta mundial contra la enfermedad gracias a una diplomacia eficaz y a su gran capacidad normativa, actuando como una potencia global de primer orden. Además, el ambicioso plan de recuperación aprobado por el Consejo Europeo en julio de 2020 ha supuesto un hito federador que permitirá financiar la salida de la crisis y la transformación energética y digital a escala europea, lo que ha hecho de la pandemia una oportunidad histórica para el proyecto común.

Este capítulo se centra en analizar cómo este nuevo contexto ha llevado a la evolución y modificación del concepto de autonomía estratégica y a su conversión en el pilar central de la política europea. Pese a su inicial desarrollo como un término de carácter militar, y tras su adaptación para englobar el conjunto de la PESC tras la publicación de la EGS de 2016, las

carencias localizadas durante la gestión de la pandemia han permitido ampliar su conceptualización a otros ámbitos estratégicos, como el tecnológico, el energético o el digital, conscientes de que la alta dependencia de productos y materias primas, consecuencia de una economía abierta, debilita la capacidad europea para diseñar y ejecutar sus propias estrategias en el interior y el exterior. Para mitigar esta realidad, los fondos del plan de recuperación deberán tener como principal objetivo la reducción de las vulnerabilidades y la potenciación de las herramientas industriales, comerciales y de inversión necesarias para afrontar cualquier situación que afecte la seguridad europea de la manera más autónoma posible, evitando las injerencias y las presiones externas de terceros.

6.2. El nuevo ciclo político: la Comisión Von der Leyen

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 abrieron un nuevo ciclo político en la UE, dando comienzo a una legislatura que un año más tarde tomaría una especial relevancia debido a la pandemia del covid-19 y a las oportunidades federalistas que se abrieron al respecto. Este profundo avance en la integración europea venía respaldado por una ciudadanía que había recuperado la confianza en las instituciones comunitarias, muy castigadas ante la opinión pública por la gestión de la crisis económica iniciada en 2008. Antes de los comicios, el Eurobarómetro mostraba los índices de apoyo ciudadano más altos desde hacía una década, con un 44% de ciudadanos que confiaban plenamente en la UE, un 45% que tenían una visión positiva de esta, un 61% que veían con optimismo el futuro común y un 55% de satisfacción en la calidad democrática. Además, el 73% de los encuestados se sentía ciudadano europeo, valorando sobre todo la libre circulación en el marco del mercado común, el programa Erasmus y el euro¹.

En este clima favorable, las elecciones registraron la mayor participación desde 1994, llegando a superar el 50,60% de electores². Esta cifra estuvo impulsada por el voto joven, que aumentó un 14% entre los menores de 25 años y un 12% en la franja comprendida entre los 25 y los 39 años³, un mayor compromiso democrático que estaba ligado a la creencia de que los

¹ Estos datos tan positivos no se habían observado desde el 2009, incluso desde 2004 en el caso de la calidad democrática, mostrando una tendencia creciente desde los índices más bajos en el periodo comprendido entre el 2011 y el 2016, coincidentes con la crisis económica. COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Standard Eurobarometer 91. Spring 2019. First result*. Kantar Public. pp. 5- 17. Disponible en: https://www.euroskop.cz/gallery/106/31937-first_results_overall.pdf

² Como suele ser habitual, la participación varió profundamente entre los Estados miembros. De este modo, el 88,47% de los electores belgas acudieron a las urnas, mientras que solo el 22,47% de los eslovacos ejerció su derecho al voto. A rasgos generales, se registró una mayor participación en los países con mayor tradición europeísta, entre ellos los miembros fundadores de la CECA o los de las primeras ampliaciones, mientras que los socios del este tuvieron un menor porcentaje de participación. PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Resultados por año. Resultados de las elecciones europeas de 2019*. europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/> [Última consulta: 09-08-2020]

³ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Elecciones europeas 2019: participación récord impulsada por los jóvenes*. Sala de prensa. Nota de prensa, de 24 de septiembre de 2019. europa.eu Disponible en:

problemas de los Estados miembros debían abordarse también desde una óptica comunitaria. Además, y pese a que en clave nacional obtuvieron algunas victorias resonadas, los partidos euroescépticos sufrieron un importante retroceso, pasando de ser la tercera fuerza política a verse superados por verdes y liberales⁴. Con estos resultados, se inició una legislatura de marcado carácter europeísta, ya que, tal y como defendió el presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, la ciudadanía había emitido «señales claras en favor de una Europa nueva, más cercana a sus exigencias, más ecológica, más firme en la defensa del Estado de Derecho, más atenta a los derechos sociales, más eficiente y más transparente en su proceso de adopción de decisiones»⁵.

Tras la formación del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo eligió a Ursula von der Leyen como candidata a presidir la Comisión⁶, una decisión que no sentó bien a una parte importante de los eurodiputados debido a que no respetaba el sistema de los *spitzenkandidaten*⁷. Sin embargo, y tras un celebrado discurso ante el Eurocámara en el que defendió una acción legislativa ambiciosa y unas prioridades políticas de marcado carácter europeísta, la alemana fue finalmente elegida presidenta de la Comisión por un estrecho margen de votos, aunque con el apoyo de las tres grandes familias europeas⁸. Importante aliada política de la canciller Ángel Merkel, se trataba de la primera mujer que presidía la institución. Pocos días después de su designación, los perfiles biográficos publicados en los medios generalistas la describieron como una mujer conservadora, familiar, profundamente europeísta y con un carácter fuerte, directo y decidido, capaz de asumir responsabilidades y tomar decisiones de manera segura y efectiva⁹.

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190923IPR61602/elecciones-europeas-2019-participacion-record-impulsada-por-los-jovenes> [Última consulta: 09-08-2020]

⁴ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Herramienta comparativa*. Resultados de las elecciones europeas de 2019. [europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu) Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/herramientas/herramienta-comparativa/> [Última consulta: 09-08-2020]

⁵ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Discurso del presidente ante el Consejo Europeo*. Bruselas. The President. [europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu) Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/the-president/en/newsroom/presidents-speech-at-the-european-council?lang=es> [Última consulta: 09-08-2020]

⁶ CONSEJO EUROPEO. (2019). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (30 de junio, 1 y 2 de julio de 2019) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 18/19. p. 1. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2019-INIT/es/pdf>

⁷ Aunque el presidente Sassoli criticó el proceso de elección de Von der Leyen por no respetar el proceso de los *spitzenkandidaten*, cabe recordar que, según lo establecido en los Tratados Constitutivos, el Consejo Europeo no está limitado por dicho sistema al proponer un candidato a presidente de la Comisión. PARLAMENTO EUROPEO. *Discurso del presidente... Op. Cit.*

⁸ DE MIGUEL, B. y PELLICER, L. (2019). “El Parlamento Europeo confirma a Von der Leyen como presidenta de la Comisión en una ajustada votación”. Estrasburgo, *El País* 17 de julio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/07/16/actualidad/1563265269_353920.html [Última consulta: 09-08-2020]

⁹ GERWIEN, T. (s.f.). “Ursula von der Leyen: Cómo llegar a jefa de Europa (con siete hijos)”. *XLsemanal*. Disponible en: <https://www.xlsemanal.com/personajes/20190808/ursula-von-der-leyen-presidenta-comision-europea-hijos.html> [Última consulta: 09-08-2020]

Las prioridades políticas de la Comisión Von der Leyen están agrupadas en seis grandes ambiciones: el Pacto Verde Europeo, una economía que funcione en pro de las personas, una Europa adaptada a la era digital, la protección del estilo de vida europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso democrático¹⁰. En la defensa de su programa ante el Parlamento Europeo, aseguró que estaba destinado a realizar una transformación total de cada uno «de los aspectos de nuestra sociedad y nuestra economía»¹¹, aprovechando «el poder transformador de la doble transición climática y digital para fortalecer nuestra base industrial y nuestro potencial de innovación»¹², ejecutando la cambio de modelo energético de manera justa y equilibrada y asumiendo un liderazgo global para «configurar un orden mundial mejor»¹³. Tras la aprobación del Colegio de Comisarios con más de un 60% de los votos¹⁴, lo que le otorga gran legitimidad política, el nuevo equipo comenzó sus funciones el 1 de diciembre de 2019.

Las prioridades políticas de Von der Leyen responden claramente a los intereses de los ciudadanos. Según el Eurobarómetro sobre el futuro de Europa publicado en noviembre de 2020, los europeos consideran que los retos más importantes a los que se enfrenta actualmente la UE son el cambio climático, el terrorismo y los riesgos a la salud –una elección claramente influenciada por la pandemia del covid-19–. Además, reclaman una mayor solidaridad para igualar los estándares de vida entre los Estados miembros y una profundización en la integración de las políticas educativas, sanitarias y de seguridad, entre otras¹⁵. Respecto a la lucha climática, las encuestas públicas de la Comisión también muestran una creciente preocupación por esta, ya que el 60% de los entrevistados lo entiende como el mayor desafío global, el 79% un problema realmente serio y una oportunidad para la innovación y la competitividad, el 49% demanda acciones a nivel comunitario, el 72% asume que su mitigación permitirá aumentar la seguridad energética y el 92% apoya la reducción de emisiones hasta alcanzar la neutralidad climática¹⁶.

¹⁰ VON DER LEYEN, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*. Comisión Europea. p. 4. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf

¹¹ VON DER LEYEN, U. (2019). *Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo*. Estrasburgo, Parlamento Europeo. p. 5. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech_es.pdf

¹² *Ibidem*. p. 11.

¹³ *Ibidem*. p. 7.

¹⁴ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *El Parlamento Europeo da luz verde a la Comisión Von der Leyen*. Nota de prensa, de 21 de noviembre de 2019. europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20191115STO66605/el-parlamento-da-luz-verde-a-la-comision-von-der-leyen> [Última consulta: 11-08-2020]

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA y PARLAMENTO EUROPEO. (2021). *Special Eurobarometer 500 – First Results. Future of Europe*. Kantar Public. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. p. 29. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-report.pdf>

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Special Eurobarometer 49 – Report. Climate Change*. Kantar Public. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. pp. 5-60. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2019_en.pdf

Ante estas opiniones, era evidente que la Comisión debía ejecutar un plan de clima y energía completamente ambicioso, el cual se estableció finalmente a través del Pacto Verde Europeo.

El nuevo ciclo político iniciado en 2019 tiene algunas características propias –y algunas compartidas con las de la Comisión Juncker– que hacen de él una oportunidad única e histórica, pues sobre su desarrollo confluyen diferentes factores que van a potenciar y reforzar el proceso de integración europeo. De carácter interno, la definitiva salida del Reino Unido del proyecto común está permitiendo un avance significativo en algunos planes anteriormente conflictivos, sobre todo respecto a la Defensa, la política social y la financiera. Por otra parte, el avance durante la anterior legislatura respecto a la legitimidad democrática, la eficiencia política, el papel del Parlamento Europeo en la toma de decisiones y la puesta en marcha de iniciativas ambiciosas, como la PESCO o la política económica, han elevado el nivel de ambición y confianza en las instituciones comunes. En el plano exterior, las diferencias con el socio estadounidense, la complejidad del actual escenario mundial y la vocación de actuar como una potencia global han permitido desarrollar la autonomía estratégica y aumentar la influencia internacional europea. Todos estos procesos han elevado la «vocación federal» de la UE¹⁷, la cual se aceleró con el inicio de la mayor crisis en Europa desde la II Guerra Mundial: la pandemia del covid-19.

6.3. La pandemia del covid-19: de crisis a oportunidad federalista

6.3.1. La respuesta comunitaria a la pandemia del covid-19

El 11 de marzo de 2020, menos de tres meses y medio después del inicio de la actual legislatura, la OMS declaró que la crisis sanitaria del covid-19 era ya oficialmente una pandemia¹⁸. Dos días después, el director general de la organización confirmó que la UE se había convertido en la región mundial con más casos diagnosticados, dando comienzo a la adopción de medidas restrictivas a la movilidad que en la mayor parte de los Estados miembros se tradujo en el decreto de un confinamiento general de la población. Desde entonces, los números de la pandemia han sobrepasado casi todas las cifras conocidas, con un 6% de descenso del PIB en 2020, una elevación del desempleo en más de un punto porcentual, un aumento de la deuda pública europea por encima

¹⁷ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2020). “El nuevo ciclo político en la UE”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord). *La Unión europea y la pandemia mundial: un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global*. Madrid, Los libros de la Catarata. pp. 19-23.

¹⁸ Cabe destacar que el concepto de pandemia no está basado en datos objetivos, por lo que su declaración se realizó más a efectos de opinión pública, así como para hacer un llamamiento a la coordinación de todos los países de la OMS. SEVILLANO, E. (2020). “La OMS declara el brote de coronavirus la pandemia mundial”. Madrid, *El País*. 11 de marzo de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-03-11/la-oms-declara-el-brote-de-coronavirus-pandemia-global.html> [Última consulta: 20-08-2020]

del 12%, una caída de la producción de casi un 21% y un exceso de mortalidad que, en noviembre de 2020, llegó a alcanzar el 40%¹⁹.

Desde el inicio de la pandemia en Europa, las instituciones comunitarias apostaron por una respuesta común a la crisis, un proceso que se aceleró ante las decisiones unilaterales y la descoordinación entre los Gobiernos nacionales durante las primeras semanas. El 26 de marzo, el Consejo Europeo solicitó una «salida coordinada, un plan integral de recuperación y una inversión sin precedentes»²⁰, pidiendo el establecimiento de una estrategia comunitaria en la lucha contra el covid-19. Por su parte, el Parlamento Europeo también solicitó que las instituciones «actúen de forma conjunta, afronten el desafío y garanticen que la Unión salga reforzada de esta crisis»²¹. Finalmente, el plan de la Comisión fue presentado en dos partes. En la primera, se establecía una estrategia para el levantamiento de las medidas restrictivas y la coordinación de las acciones a escala local, regional y nacional para alcanzar una «recuperación que tenga en cuenta las necesidades de los ciudadanos, en la que la economía debe crecer y retornar a una senda de crecimiento sostenible»²², un primer paso especialmente importante para evitar el caos generado a causa del establecimiento de las medidas restrictivas.

En la segunda, se establecía la hoja de ruta comunitaria para la superación de la pandemia. Esta se basaba en la solidaridad, la cohesión y la convergencia para evitar una recuperación asimétrica, la flexibilidad y la agilidad para adaptarse a la realidad sanitaria y económica, el trabajo conjunto entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros y el respeto a los valores y los derechos europeos²³. Para ello, se propuso una acción a diferentes niveles, concentrándose en un mercado único renovado y plenamente operativo, un esfuerzo inversor sin precedentes y un sistema de gobernanza que permitiera una mejora efectiva de la situación. El objetivo final de estas medidas era «construir una Europa más resiliente, sostenible y justa»²⁴. De este modo, y pese al

¹⁹ Todas las cifras sobre la pandemia del covid-19 en la UE han sido recopiladas, publicadas y actualizadas por Eurostat. EUROSTAT. (2021). *Covid-19*. Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/data) Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/data> [Última consulta: 18-09-2021]

²⁰ CONSEJO EUROPEO. (2020). *Declaración Conjunta de los miembros del Consejo Europeo. 26 de marzo de 2020*. Bruselas. Declaraciones. p. 6. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/43098/26-vc-euco-statement-es.pdf>

²¹ PARLAMENTO EUROPEO. (2020). *Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias*. Bruselas. Documento 2020/2616(RSP). p. 3. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_ES.html

²² COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la Covid-19*. Comunicación. p. 11. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=ES)

²³ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Hoja de ruta para la recuperación. Hacia una Europa más resiliente, sostenible y justa*. Comunicación. pp. 1-5. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/43407/20200421-a-roadmap-for-recovery_es.pdf

²⁴ *Ibidem*. p. 2.

enorme desajuste sufrido en todos los países debido a la inesperada pandemia, se sentaban las bases para una estrategia de recuperación conjunta que permitiera superar la extrema situación en un corto periodo de tiempo.

En los siguientes meses, la Comisión concretó un ambicioso plan de acción en el que se apostaba por la movilización de todos los recursos e instrumentos para facilitar la coordinación entre los Estados miembros, creando además un equipo específico para la gestión diaria de la lucha contra el covid-19, el cual estaba liderado por la propia Von der Leyen. Estas ayudas fueron dirigidas a todos los sectores, principalmente al ámbito de la salud, a la financiación directa de las empresas más golpeadas por la crisis, al mantenimiento de la movilidad entre países, a la lucha contra la desinformación y a la investigación para conseguir vacunas fiables en el menor tiempo posible, aportando más de 660 millones de euros a diferentes laboratorios. Aunque la complejidad del desafío ha propiciado errores comprensibles a todos los niveles, todo indica que la respuesta común a la enfermedad ha sido un éxito, como ha demostrado, por ejemplo, la estrategia de vacunación conjunta.

En el ámbito exterior, la UE pronto asumió un liderazgo mundial en la lucha contra la pandemia, fiel a su perfil de potencia civil y normativa. La Comisión y el AR elaboraron un plan de acción conjunto para garantizar una actuación multilateral coordinada y en asociación con todas las instituciones internacionales²⁵, así como planes de cooperación médica y financiera con los socios más cercanos y ayudas a los países más desfavorecidos. En marzo de 2020, la UE se alejó de las críticas estadounidenses y ofreció su pleno apoyo a la OMS durante la reunión del G7, mostrándose a favor de los proyectos sanitarios globales, el intercambio de datos y el acceso a los medios sanitarios en un mercado sin interrupciones²⁶. Un mes después, el presidente del Consejo Europeo y la presidenta de la Comisión insistieron en que las potencias «deben coordinar sus políticas macroeconómicas, movilizand o todos los instrumentos disponibles, para mitigar la recesión económica, apoyar a los trabajadores y a las empresas más afectadas»²⁷. A rasgos generales, las medidas acordadas en la cumbre del G20 son prácticamente idénticas a las

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Coronavirus: respuesta mundial de la UE para la lucha contra la pandemia*. Bruselas. Comunicado de prensa, de 8 de abril de 2020. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_604 [Última consulta: 20-09-2021]

²⁶ CONSEJO EUROPEO. (2020). *G7 leaders' Statement on COVID-19*. Comunicado de prensa, de 16 de marzo de 2020. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/16/g7-leaders-statement-on-covid-19/> [Última consulta: 20-09-2020]

²⁷ CONSEJO EUROPEO. (2020). *Statement by President Michel and President von der Leyen after the extraordinary G20 video conference on COVID-19*. Comunicado de prensa, de 26 de marzo de 2020. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/26/statement-by-president-michel-and-president-von-der-leyen-after-the-g20-video-conference-on-covid-19/> [Última consulta: 20-09-2020]

propuestas en la hoja de ruta europea, lo que evidencia que la respuesta global a la pandemia ha sido diseñada en base a la ejecutada por la UE²⁸.

En resumen, las instituciones comunitarias han conseguido instaurar una estrategia a escala global rápida, eficaz, transversal y enormemente ambiciosa, incluso sin la colaboración de algunos de los socios más importantes, como EE. UU., o de países con gran relevancia geopolítica, como Rusia, lo que supone un importante mérito diplomático. Pese a lo aciago de la situación en Europa, la UE ha logrado establecer y marcar una respuesta mundial que ha sido aceptada por gran parte de la comunidad internacional, tomando incluso la iniciativa y el liderazgo político en el marco del G7, G20 y la OMS, tal y como hizo años atrás con el Acuerdo de París. De este modo, la oportunidad ha sido inmejorable para aplicar el concepto de autonomía estratégica en una situación de grave crisis, diseñando su acción de manera independiente, alcanzando consensos con socios prioritarios y manteniendo una postura propia y decidida ante las actitudes poco constructivas de los socios tradicionales. El éxito ha sido tal que el politólogo Max Bergmann lo ha calificado como el «despertar geopolítico de Europa»²⁹, convencido de que la pandemia ha servido para constatar que la UE es ya una potencia mundial relevante, fuerte y con plena capacidad de acción.

6.3.2. *El plan de recuperación NextGenerationEU*

Una de las dimensiones más duras de la pandemia del covid-19 ha sido la profunda crisis económica en la que ha derivado, ya que las medidas restrictivas paralizaron durante meses la actividad industrial y comercial en todos los Estados miembros. Ante tan extraordinaria situación, y tras la solicitud e impulso del Parlamento Europeo, la Comisión propuso un instrumento de recuperación único y puntual para hacer frente de manera coordinada y solidaria a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, aprovechando la necesidad de relanzar la economía para completar la transición digital y energética y afrontar con éxito los retos de la siguiente generación de ciudadanos. De este modo, el paquete NextGenerationEU pone a disposición de la sociedad 750.000 millones de euros que, integrados en el MFP 2021-2027, constituye el mayor paquete de estímulo financiero jamás articulado por la UE, sumando un total de 1,8 billones de euros para la reconstrucción y la reconversión del modelo europeo en uno más digital, justo, ecológico y resiliente³⁰.

²⁸ Las reuniones y las acciones conjuntas en el marco del G20 han sido esenciales para la coordinación internacional de la lucha contra la pandemia. G20. (2020). *Extraordinary G20 Leaders' Summit. Statement on COVID-19*. Presidencia de Arabia Saudí. G20. pp. 1-3. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/WCMS_740066/lang--en/index.htm

²⁹ BERGMANN, M. (2020). "Europe's Political Awakening". *Foreign Affairs*. www.foreignaffairs.com Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2021). *Plan de recuperación para Europa*. Estrategia. ec.europa.eu. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es [Última consulta: 05-04-2021]

El plan diseñado por la Comisión tiene tres pilares. El primero de ellos –y más importante– está constituido por las ayudas públicas a los Estados miembros a través de subvenciones y préstamos. Estas se enmarcan en el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia y la iniciativa para la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa, denominada REACT-UE, con 672.000 millones de euros y 47.500 millones de euros respectivamente. El primer mecanismo dispone del grueso del presupuesto de NextGenerationEU y está destinado a proporcionar «apoyo a los Estados miembros para que lleven a cabo las inversiones y reformas esenciales de cara a una recuperación sostenible»³¹, para lo que se deben diseñar y presentar proyectos nacionales de recuperación. Las ayudas están divididas en 360 millones de euros en préstamos y 312 millones de euros en subvenciones³². Además, se refuerzan otros instrumentos de financiación como Horizonte 2020, InvestEU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa³³.

El segundo pilar está destinado a fomentar la inversión privada, para lo que cuenta con el nuevo Instrumento de Ayuda a la Solvencia y el Instrumento de Inversiones Estratégicas, enmarcado en la mejora de InvestEU, todos ellos destinados a movilizar recursos para empresas que, si no fuera por la crisis económica, estarían saneadas y en crecimiento. Por último, el tercer pilar pretende aprovechar las enseñanzas de la pandemia, invirtiendo en la «prevención, la preparación frente a situaciones de crisis, el suministro de medicamentos y equipos vitales y la mejora de los resultados sanitarios a largo plazo»³⁴, además del refuerzo de otros instrumentos y programas clave y la ayuda a los socios mundiales, principalmente los beneficiarios de la PEV. En el marco de este pilar se estableció un proceso de diálogo entre las instituciones europeas sobre la falta de capacidades estratégica que llevó, meses más tarde, a la evolución del concepto de autonomía estratégica y su aplicación al conjunto del proyecto común.

Todos estos paquetes de ayudas no están destinados tan solo a salir de la crisis económica provocada por la pandemia del covid-19, sino que además deben contribuir a alcanzar los objetivos a largo plazo de la UE. Por eso, todos los planes incluidos en NextGenerationEU tienen que estar en línea con lo proyectado a largo plazo por la Comisión, especialmente respecto a la transición digital, el cambio de modelo energético y el respeto a los derechos y los valores europeos. De este modo, más del 50% de los fondos tienen que invertirse en modernizar los Estados miembros,

³¹ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Bruselas, documento COM(2020) 456 final. p. 5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

³² COMISIÓN EUROPEA. *Plan de recuperación... Op. Cit.*

³³ En su primera comunicación, la Comisión propuso 560.000 millones de euros para el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, pero este creció posteriormente hasta los 672.000 millones de euros. *Idem*.

³⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El momento de Europa... Op. Cit.* p. 6.

mientras que es obligatorio destinar un mínimo del 30% a inversiones para impulsar un cambio hacia una economía limpia, circular, competitiva y climáticamente neutra, así como a la protección de la biodiversidad³⁵. Además, se pretende que las ayudas potencien la resiliencia del mercado único para que sea capaz de ofrecer responder ante graves crisis futuras.

El plan de recuperación, en el que se incluye el nuevo MFP reforzado por el NexGenerationEU, fue aprobado por el Consejo Europeo en su reunión extraordinaria de julio de 2020. Tras varios días de duras negociaciones entre las delegaciones nacionales, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros dieron luz por unanimidad al plan propuesto por la Comisión, aunque con algunos leves recortes. En las conclusiones del encuentro y sus anexos, se detallaron las condiciones de financiación, entre las que se destaca la adquisición de deuda conjunta por parte de la UE, así como el sistema de reparto de las ayudas, de evaluación de los proyectos y de aumento de los recursos propios, todo ello para establecer un proyecto histórico y que tendrá una enorme repercusión futura³⁶. El 1 de enero de 2021, la Comisión asignó los primeros fondos del próximo MFP tras la adopción de la legislación sectorial pertinente, la obtención del aval del Parlamento Europeo y el Consejo el 10 de noviembre y la aprobación del Consejo del MFP 2021-2027 el 17 de diciembre.

6.3.3. La pandemia del covid-19 como federador del proyecto común

El estudio detallado de la respuesta comunitaria a la crisis del covid-19 permite una lectura optimista del futuro, pues frente al enorme desafío que ha supuesto la pandemia los Estados miembros y las instituciones europeas han mostrado una gran voluntad de trabajo y negociación, una alta eficacia en la toma de decisiones, una profunda lealtad al proyecto común y una elevada calidad política y democrática, lo que ha permitido establecer planes ambiciosos para abordar el mayor reto al que se ha enfrentado nunca la UE. Por lo tanto, es evidente que estamos ante un momento único e histórico, pues ante la crisis sanitaria y económica los líderes europeos han adoptado soluciones imaginativas que elevan destacablemente el nivel de integración y permiten una mayor federación al profundizar en el sistema de solidaridad del proyecto común, un proceso que antes de 2019 parecía imposible. A este respecto, la presidenta de la Comisión definió este

³⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Plan de recuperación... Op. Cit.*

³⁶ CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 10/20. pp. 2-9. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

proceso como «el momento de Europa»³⁷, asegurando que estamos ante «un momento excepcional de unidad para nuestra Unión»³⁸.

Es difícil no ver en NextGenerationEU un elemento federador del proyecto europeo. Esto se debe, en primer lugar, a que establece la solidaridad de carácter federal entre los Estados miembros, ya que, tal y como defiende Aldecoa, no se trata de «un acuerdo intergubernamental en el que el fondo se reparte de forma proporcional al tamaño, [...] ya que el fondo se repartirá en función de las necesidades de los Estados miembros y su regiones»³⁹. De este modo, impera en los instrumentos de financiación una lógica federalista que permite focalizarlos allí donde son necesarios, independientemente de consideraciones nacionales o presupuestarias. Esto es absolutamente novedoso en la UE, donde los intereses de los diferentes Gobiernos nacionales suelen condicionar la aprobación y el reparto de los fondos estructurales. Por otra parte, el monto total movilizado superará destacablemente cualquier programa vigente, como los Fondos de Cohesión, lo que obligará a profundizar en la capacidad de gestión y administración de las instituciones europeas y dotarlas de mayores herramientas y responsabilidad⁴⁰.

Sin embargo, es mucho fácil observar una tendencia federadora en los instrumentos de financiación de NextGenerationEU. Para obtener los enormes fondos necesarios, el Consejo Europeo autorizó a la Comisión «a contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión»⁴¹, es decir, a emitir deuda pública común en los mercados mundiales a costes más favorables que los de algunos Estados miembros y a redistribuir los importes⁴². Además, la UE

³⁷ VON DER LEYEN, U. (2020). *Discurso sobre el estado de la Unión 2020. Construyendo el mundo en que queremos vivir: una unión de vitalidad en un mundo de fragilidad*. Comisión Europea. p. 3. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_es.pdf

³⁸ *Ibidem*. p. 7.

³⁹ ALDECOA LUZÁRRAGA. *El nuevo ciclo... Op. Cit.* p. 30.

⁴⁰ Sin embargo, el crecimiento del presupuesto comunitario y la necesidad de emitir deuda conjunta obligó a conceder reducciones basadas en la RNB en la contribución a los países más reticentes a estas medidas, como Países Bajos, Dinamarca o Austria. CONSEJO EUROPEO. *Reunión extraordinaria... (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)... Op. Cit.* p. 8.

⁴¹ *Ibidem*. p. 2.

⁴² La emisión de deuda conjunta ha sido siempre un asunto muy espinoso en el seno de la UE debido a la dura oposición de los países con mayor rigor fiscal, que nunca han querido mutualizar la deuda soberana de los Estados miembros por miedo tanto a que aumenten los intereses de su deuda nacional como a que los países más beneficiados relajen sus reformas fiscales. De este modo, y aunque durante la crisis 2008 la Comisión llegó a presentar una propuesta para implementarlos, varios socios consiguieron paralizar el proyecto en varias ocasiones. Uno de los países con una postura más inamovible fue Alemania, cuya canciller, Ángela Merkel, llegó a asegurar que nunca vería los eurobonos «mientras viva». Sin embargo, la profundidad, las excepcionales características de la crisis y la imperiosa necesidad de fondos comunes para activar el plan de recuperación terminó por convencer a todos los Estados miembros para instaurar por fin los eurobonos, emitiendo el primero de ellos el 15 de junio de 2021 con una excelente calificación de triple AAA. Es curioso que, en las negociaciones del Consejo Europeo para implementarlo, fuera la postura favorable del Gobierno alemán tras años de rechazo la que desencalló definitivamente su activación. GOMÉZ, J. (2012). “Merkel: Europa no tendrá deuda compartida «mientras yo esté viva»”. Berlín, *El País*. 16 de junio de 2012. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2012/06/26/actualidad/1340738049_341495.html [Última consulta: 05-10-2020] y BECEDAS, M. (2020). “Los “coronabonos” llaman a la puerta de Merkel: ¿aceptará Alemania esta vez la emisión

buscará nuevos recursos propios, como la contribución nacional basada en los residuos de envases de plástico no reciclados o un impuesto digital, aumentando así su capacidad de obtención de ingresos⁴³. Aunque el Consejo Europeo dejó claro que estas medidas están limitadas conforme a su «magnitud, duración y alcance»⁴⁴, cabe preguntarse si el éxito de estos instrumentos excepcionales no derivará con el tiempo en su institucionalización e incluso en la creación de una política fiscal común o un Tesoro europeo.

A rasgos generales, todo parece indicar que el nuevo MFP y el NextGenerationEU tendrán un efecto federador y permitirán avanzar en una mayor integración en políticas de competencia nacional, como la sanitaria o la fiscal. Esto se debe a que la pandemia del covid-19 ha evidenciado la necesidad de establecer mecanismos de solidaridad mucho más potentes ante crisis graves, ya que en la actualidad los Estados miembros difícilmente pueden superar problemas transversales de manera solitaria e independiente. Y, ante esta realidad, apenas existen soluciones satisfactorias que no tengan un carácter más o menos federal. De este modo, el nuevo ciclo político iniciado con la Comisión Von der Leyen puede acabar, impulsado por la pandemia y mediante la CoFoE, en una reforma de los Tratados Constitutivos que establezcan una mejora institucional de la UE, el fin de la unanimidad en el Consejo y el Consejo Europeo y la unión bancaria y fiscal, entre otros avances, lo que sin duda dotará al proyecto común de un mayor carácter federal⁴⁵. Las cifras reflejadas en las Eurobarómetros y los resultados de las elecciones dejan claro que esta posibilidad cuenta con un mayoritario apoyo social.

Además, la crisis del covid-19 ha tenido un profundo impacto en el desarrollo de la autonomía estratégica europea en el marco de la PESC. Esto se debe a que, como principal potencia normativa, ha liderado la respuesta mundial a una pandemia que es global y que afecta a todos los Estados sin excepciones –aunque con diferentes consecuencias–, estableciendo y ejecutando estrategias propias de manera tanto independiente como en colaboración con los socios más relevantes y proactivos. Sin embargo, la crisis también ha llevado a la progresiva ampliación del concepto, muy cercano al sector de la seguridad y la Defensa, hasta nuevas dimensiones del proyecto común, como la sanitaria, la fiscal o la tecnológica, conscientes de que la UE necesita dotarse de capacidad de respuesta y superación de cualquier crisis multidimensional a la que se enfrente en el futuro. Por otra parte, es muy probable que el plan de recuperación y la CoFoE

de unos eurobonos?». *El Economista*. 21 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10431022/03/20/Los-coronabonos-llaman-a-la-puerta-de-Merkel-aceptara-Alemania-esta-vez-la-emision-de-unos-eurobonos.html> [Última consulta: 05-10-2020]

⁴³ COMISIÓN EUROPEA. *Plan de recuperación...* Op. Cit.

⁴⁴ CONSEJO EUROPEO. *Reunión extraordinaria... (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)...* Op. Cit. p. 3.

⁴⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA. *El nuevo ciclo...* Op. Cit. p. 31.

favorezcan su desarrollo en los próximos años, ya que para alcanzarla con plenitud se requiere una UE más fuerte en el interior y ambos proyectos apuestan por un proyecto común más solidario, cohesionado, democrático y con un carácter federal más profundo.

6.4. La Unión de la Seguridad

Desde que en la primera década del actual siglo el escenario geopolítico comenzara a sufrir cambios estructurales que afectaron la estabilidad y equilibrio del sistema global y regional, la seguridad se estableció como uno de los pilares prioritarios del proyecto europeo. Sin embargo, y pese a que la EGS establecía la necesidad de dotarse de las «capacidades necesarias para defenderse y estar a la altura de los compromisos de asistencia mutua y solidaridad que han asumido y que están consagrados en los Tratados»⁴⁶, no fue hasta la pandemia del covid-19 cuando se evidenció la necesidad de mejorar el sistema de protección comunitario desde un prisma integral y transversal, garantizando la seguridad en el entorno físico y digital en todos los sectores y cadenas de suministro y dotando a los Estados miembros tanto de una mayor resiliencia como de las herramientas necesarias para responder con éxito ante cualquier crisis a la que se enfrenten.

Sin embargo, en 2015 la Comisión ya avanzó esta posibilidad al establecer la Agenda Europea de Seguridad, con la cual pretendía ayudar a los Estados miembros –máximos responsables de la seguridad del territorio europeo según lo dispuesto en los Tratados constitutivos– a través de un mejor intercambio de información, el aumento de la cooperación operativa y la aplicación de todas las herramientas y políticas comunitarias en el marco nacional⁴⁷. Aunque la estrategia tenía un marcado carácter interior, también se admitía la necesidad una mayor simbiosis entre las dimensiones externas e internas de la seguridad, así como la necesidad de establecer una estructura de carácter interinstitucional, transversal y global para aunar las «actuales estrategias sectoriales de la UE que pueden contribuir directa o indirectamente a un alto nivel de seguridad»⁴⁸.

De este modo, y siguiendo la petición del Consejo Europeo para la elaboración de una nueva estrategia tanto de seguridad exterior como interior⁴⁹, la Comisión propuso en 2016 una

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. p. 11. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Europea de Seguridad*. Estrasburgo, documento COM(2015) 185 final. pp. 2-5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=IT>

⁴⁸ *Ibidem*. p. 4.

⁴⁹ CONSEJO EUROPEO. (2015). *Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 22/15. p. 6. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/21701/euco-conclusions_26062015_es.pdf

verdadera Unión de la Seguridad para afrontar «los retos múltiples y solapados que afronta Europa en la actualidad, junto con la inestabilidad en nuestra vecindad y unas fuerzas mundiales más amplias»⁵⁰, estableciendo una evolución política más amplia que unifique en una única estrategia las medidas de seguridad aplicadas en la Agenda Europea de Migración, el mercado único digital, la Unión de la Energía y la lucha contra las amenazas híbridas. Aunque el documento estaba centrado en la lucha antiterrorista, se hacía evidente la necesidad de abordar la seguridad de los Estados miembros desde un prisma mucho más transversal e interconectado con el fin de aumentar la resiliencia europea y afrontar las nuevas amenazas de manera exitosa, pues la naturaleza de estas y la consolidación de todas las dimensiones del mercado común –incluida la digital y la energética– obligan a ejecutar estrategias de seguridad de manera mucho más integrada.

La hoja de ruta hacia una Unión de la Energía se completó en 2020, justo cuando la pandemia del covid-19 estaba transformando las nociones sobre la protección y la vulnerabilidad de la UE y se hacía aún más necesaria una estrategia integral de seguridad, ya que había quedado patente que la evolución actual del proyecto europeo hacía imposible proteger a los ciudadanos únicamente a través de la actuación individual de los Estados miembros o de la cooperación policial y judicial en ámbitos estancos. Además, se requería abordar la dimensión exterior en el marco de la PESC y la PCSD como un componente más de la seguridad europea. Para ello, la Comisión publicó ese mismo año la Estrategia para una Unión de la Seguridad con el fin de crear un ecosistema de seguridad integral y multidisciplinar compartido entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias con el que dotar al conjunto de la UE de los medios y las capacidades necesarias para responder eficazmente a un entorno de amenaza en rápida transformación, definiendo las prioridades estratégicas ante los riesgos físicos y digitales y actuando de manera coordinada y en base a los derechos europeos⁵¹.

La estrategia está basada en cuatro pilares. El primero de ellos busca la protección de las infraestructuras críticas y los lugares públicos, entre ellas las interconexiones energéticas y el entorno digital; el segundo potencia la capacidad de adaptación ante amenazas cambiantes y en

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: aplicación de la Agenda Europa de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, documento COM(2016) 230 final. p. 3. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

⁵¹ La Unión de la Seguridad abarca un periodo de cinco años (2020-2025), en concordancia con el ciclo político actual y con otras estrategias vigentes, como la agenda de lucha contra la droga, la Estrategia para la Igualdad de Género, el plan de acción contra el tráfico ilícito de migrantes o el plan de acción sobre el tráfico de armas de fuego, todas ellas integradas en la Unión de la Seguridad. COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. Bruselas, documento COM(2020) 605 final. pp. 1-3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=ES>

constante evolución, como el robo de datos o la circulación de contenidos online ilegales; el tercero implica mayores esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y el cuarto propicia el aumento de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales nacionales, principalmente en la seguridad de las fronteras exteriores⁵². Además, se admite que «las amenazas para la seguridad no respetan las fronteras geográficas y reconoce el creciente vínculo entre la seguridad interior y exterior»⁵³, para lo que propone una mayor coordinación entre la dimensión interior de la Unión de la Seguridad y las acciones comprendidas en el marco de la EGS, aunando los objetivos de ambas. Todo ello suma en el establecimiento de un proyecto global e integrado de seguridad europea que proteja a la sociedad y a la economía de manera efectiva.

Respecto a la energía, la Unión de la Seguridad incide en los planes puestos en marcha en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, principalmente en aquellos destinados a proteger las infraestructuras clave⁵⁴. Sin embargo, se hace hincapié en la necesidad de mejorar la resiliencia digital en el ámbito de la energía, así como en establecer planes de acción conjuntos dada la interdependencia existente entre la seguridad de diferentes sectores, como el energético, el industrial, el sanitario y el de transportes. Por lo tanto, y siempre a partir de proyectos específicos para cada rama, se pretende incluir al sistema energético en el ecosistema de seguridad europeo, protegiendo su funcionamiento, sus infraestructuras y su acceso para reducir su vulnerabilidad y reducir ataques y cortes en el suministro, garantizado que la energía fluya sin interrupciones hacia todos los sectores de la sociedad. Por otra parte, el documento también menciona que la dependencia energética exterior sigue siendo un elemento de inseguridad, por lo que se debe incidir en la consecución de una autonomía energética total. Según se constata el primer informe sobre la situación de la Unión de la Energía, muchos de los proyectos destinados a mejorar la seguridad energética tanto a nivel físico como digital ya están en marcha en la actualidad⁵⁵.

⁵² COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Unión Europea de la Seguridad*. Priorities 2019-2024 – Promoción de nuestro modo de vida europeo. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es) Disponible: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es [Última consulta: 28-10-2020]

⁵³ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Unión de la Seguridad*. Op. Cit. 32.

⁵⁴ En la Estrategia de la Unión de la Seguridad, la Comisión se comprometía a elaborar una iniciativa específica para aumentar la seguridad energética, la cual se incluyó en el proyecto para la integración del sistema energético europeo que se estudiará en el siguiente capítulo. *Ibidem*. p. 8.

⁵⁵ Entre otros planes, en el primer año de vigencia de la Estrategia Europea de la Unión de la Seguridad se relanzó la red temática para la protección de la infraestructura energética crítica, se prepararon escenarios de resiliencia del sector de la electricidad, se elaboró un documento de buenas prácticas para los operadores energéticos y se redactaron recomendaciones sobre la ciberseguridad del sector energético. COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: primer informe de situación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. Bruselas, documento COM(2020) 797 final. pp. 2-3. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0da0591-3b02-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF

De este modo, la Unión de la Seguridad supone un importante avance en la necesidad de dotar a la UE de un ecosistema de seguridad estable, completo y multidimensional en el que se aúnen todos los sectores clave, adaptando los planes de acción a la nueva realidad europea y reduciendo la vulnerabilidad de los Estados miembros ante los nuevos desafíos a los que se enfrentan. Además, la Estrategia va a tener una influencia central en el aumento de la seguridad energética y el desarrollo de la autonomía estratégica europea. En el primero de los casos, esto se debe a que, en un escenario en el que todos los sistemas sociales y económicos están interrelacionados y son transfronterizos, la integración del ámbito de la energía en una estrategia transversal de seguridad le aporta solidez y un mayor número de herramientas para alcanzar altos estándares de resiliencia, mientras que en el segundo de los casos la reducción de las amenazas a la seguridad interior permitirá establecer estrategias exteriores mucho más independientes y ejecutarlas con éxito incluso en contextos de desestabilización y degradación del entorno regional e internacional.

6.5. La ampliación de la autonomía estratégica como principal pilar del proyecto europeo

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, el nuevo ciclo político iniciado en 2019 y, sobre todo, la crisis sanitaria, económica y de seguridad provocada por el covid-19 han permitido desarrollar, reconfigurar y ampliar los proyectos europeos más ambiciosos y dotarlos de un carácter marcadamente federalista. Además, esto ha posibilitado la potenciación de la política exterior europea en las líneas marcadas en la EGS cuatro años atrás, actuando decididamente como una potencia normativa que apuesta por el multilateralismo, la reglamentación del orden internacional y la cooperación sanitaria y económica para liderar la respuesta mundial contra la pandemia. En este contexto, la Unión de la Seguridad supone un importante avance ya que ayuda a reducir las vulnerabilidades de los Estados miembros y aporta mayores herramientas para enfrentar los actuales desafíos globales, lo que sin duda fortalece la proyección global de la UE.

De este modo, la transformación de la crisis del covid-19 en una oportunidad única para el proyecto común ha permitido reformular la autonomía estratégica europea, pasando de un término focalizado en la política de seguridad y Defensa a un concepto mucho más amplio que engloba tanto toda la PESC como otras políticas internas. La primera mención a este proceso la realizó el Consejo Europeo el 26 de marzo de 2020, cuando aseguró que el control de las inversiones extranjeras en la UE tendría efectos positivos para el desarrollo de la autonomía estratégica durante la pandemia y después de ella⁵⁶, mientras que algunas semanas después el presidente del Consejo

⁵⁶ La declaración estaba relacionada con las directrices impuestas por la Comisión Europea en su comunicación sobre la protección de los activos estratégicos de los Estados miembros, ya que existía el riesgo de que, durante la pandemia, se produjera «un mayor riesgo de tentativas de adquisición de capacidades sanitarias (por ejemplo, para la

Europeo, Charles Michel, señaló que «es fundamental reforzar la autonomía estratégica de la Unión y producir bienes esencial en Europa»⁵⁷, en referencia a la alta dependencia de material sanitario de extrema necesidad en los primeros meses de la crisis sanitaria.

Estas declaraciones estaban en línea con lo propuesto por la Comisión en la comunicación *Una Hoja de Ruta para la Recuperación*, en la que, entre otras medidas de importancia, se pretendía por primera vez «garantizar la autonomía estratégica de la UE mediante una política industrial dinámica, el apoyo a las pymes y a las empresas emergentes, y un control eficaz de las inversiones extranjeras directas»⁵⁸. El motivo era que la crisis sanitaria había evidenciado la vulnerabilidad del sistema debido a la alta dependencia exterior de material esencial y la baja inversión en las cadenas de valor estratégicas, haciendo que los países no dispusieran de todas las herramientas necesarias para afrontar con éxito la pandemia del covid-19. En el fondo del problema estaba la llamada «carrera de las vacunas»⁵⁹, ya que prácticamente todas las potencias mundiales habían comenzado a desarrollar sus propios fármacos mientras que la UE dependía del suministro externo para la recuperación, pues ningún Estado miembro tenía la capacidad de investigación necesaria para producir una vacuna en menos de un año⁶⁰.

Sin embargo, también cabe destacar que la UE desarrolló una ambiciosa estrategia de vacunas por la cual la Comisión negoció con algunos laboratorios acuerdos de adquisición

producción de equipos médicos o de protección) o de industrias afines como centros de investigación (por ejemplo, para el desarrollo de vacunas) a través de las inversiones extranjeras directas». COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión: Orientaciones dirigidas a los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas y la libre circulación de capitales de terceros países, así como la protección de los activos estratégicos de Europa, antes de la aplicación del Reglamento (UE) 2019/452 (Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas)*. Documento 2020/C 99 I/01. Diario Oficial de la Unión Europea. p. 1. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=EN) y CONSEJO EUROPEO. *Declaración conjunta...* Op. Cit. p. 5.

⁵⁷ CONSEJO EUROPEO. (2020). *Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo del 23 de abril de 2020*. Nota de prensa, de 23 de abril de 2020. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/> [Última consulta: 06-11-2020]

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Una hoja de ruta...* Op. Cit. p. 3.

⁵⁹ El concepto ha sido utilizado habitualmente por los medios de comunicación para hacer referencia a los proyectos de investigación de las principales potencias sanitarias con el fin de desarrollar la primera vacuna efectiva y segura contra el covid-19, lo que ha dado lugar a un incremento de la competitividad geopolítica entre Estados y el uso de los fármacos sanitarios como herramienta de *soft power*. DE MIGUEL, B. y ABRIL, G. (2020). “Carrera contrarreloj en Europa en la lucha por la vacuna”. Bruselas. *El País*. 22 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-11-21/europa-parte-con-retraso-respecto-a-ee-uu-en-la-carrera-mundial-hacia-la-vacunacion-contra-la-covid-19.html> [Última consulta: 08-03-2021]

⁶⁰ Curevac, la primera vacuna íntegramente europea, todavía no está disponible, ya que en sus primeros ensayos clínicos demostró una eficacia por debajo del 50%. Por otra parte, el fármaco desarrollado por Sanofi-GSK, con participación francesa, todavía no está aprobado por la Agencia Europea del Medicamento. CUREVAC. (2021). *CureVac provides update on phase 2B/3 trial of first-generation Covid-19 vaccine candidate, CVnCoV*. Tubinga/Boston. Press Release. www.curevac.com Disponible en: <https://www.curevac.com/en/2021/06/16/curevac-provides-update-on-phase-2b-3-trial-of-first-generation-covid-19-vaccine-candidate-cvnCoV/> [Última consulta: 17-12-2020]

anticipada a cambio de la financiación de los costes iniciales de la investigación, desarrollo y producción de los fármacos contra el covid-19⁶¹. Este plan de acción se realizó en nombre de todos los Estados miembros –un modelo exitoso que ya se había utilizado anteriormente, como en las adquisiciones conjuntas de gas natural– y permitió que la UE fuera una de las primeras potencias mundiales en comenzar con la vacunación masiva e incluso donar grandes cantidades de dosis a socios estratégicos, aumentando su rol civil y normativo en el contexto internacional. Sin embargo, y pese a que este enfoque tuvo resultados positivos con las compras a BioNTech-Pfizer, Moderna y Johnson & Johnson, el incumplimiento de los términos del contrato inicial por parte de la británica AstraZéneca volvió a poner de manifiesto la necesidad imperiosa de aumentar la autonomía estratégica para evitar la dependencia exterior en sectores altamente estratégicos.

Durante los siguientes meses, la preocupación por la autonomía industrial se reflejó en gran parte de los documentos y estrategias comunitarias, tal y como en los años anteriores la ambición por alcanzar la autonomía energética había pasado a ser central en la política de energía. Por ejemplo, en la comunicación titulada *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*, se establecía como prioridad del plan de recuperación desarrollar un mayor grado de autonomía estratégica y seguridad económica, principalmente en lo referente a la investigación tecnológica y a la cadena de valor de las materias primas en los sectores energético, farmacéutico, industrial y digital. La comunicación emplazaba a alcanzar una autonomía estratégica abierta, un concepto que supone «dar forma al nuevo sistema de gobernanza económica mundial y desarrollar relaciones bilaterales beneficiosas para todas las partes, al tiempo que nos protejamos de las prácticas injustas y abusivas»⁶². Por su parte, la Unión de la Seguridad también recordaba «la importancia de una autonomía estratégica abierta para nuestras cadenas de suministro en términos de productos, servicios, infraestructuras y tecnologías vitales»⁶³.

A este respecto, es importante destacar que el concepto de autonomía estratégica abierta, el cual es usado cada vez con más frecuencia por los líderes europeos, tiende a ser contradictorio. El término se refiere a la búsqueda de un alto grado de apertura comercial al mismo tiempo que se aumenta la asertividad contra las prácticas desleales y coercitivas, reduciendo la dependencia exterior en sectores vitales y aumentando la soberanía de la economía. Pero las estrictas reglas sobre la libre competencia, una de las marcas más visibles del modelo europeo, limitan su

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia de la UE para las vacunas contra la COVID-19*. Bruselas, documento COM(2020) 245 final. p. 2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0245&from=EN>

⁶² COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación...El momento de Europa: reparar... Op. Cit.* p. 16.

⁶³ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Unión de la Seguridad. Op. Cit.* 1.

aplicación, ya que no evitan que algunas empresas extranjeras compitan en el mercado común en situación de ventaja⁶⁴. Sin embargo, la legislación comunitaria adoptada para acabar con estas prácticas, que permite a la Comisión imponer medidas proteccionistas contra las importaciones que son objeto de *dumping* o competencia desleal, así como las medidas para potenciar y proteger el desarrollo de capacidades estratégicas en sectores clave incluso –que incluso pueden impedir el acceso a empresas extranjeras–, pueden ser consideradas como un freno a la apertura comercial y a la libre competencia, lo que hace ambiguo el concepto de autonomía estratégica abierta.

Más allá de esta contradicción, la cual debe resolverse en los próximos años, la pandemia y la crisis sanitaria del covid-19 han permitido evolucionar el concepto de autonomía estratégica y superar su inicial contextualización, de carácter puramente castrense, para adecuarlo a toda la política de seguridad e industrial europea, convirtiéndolo en el eje central de esta⁶⁵. Por lo tanto, ya no solo es necesario obtener un alto grado de independencia militar o una alta capacidad estratégica que permita afianzar el rol mundial de la UE, sino que el conjunto de los Estados miembros debe ser capaces de disponer de las herramientas industriales, comerciales y de inversión necesarias para hacer frente a cualquier situación que afecte su seguridad de la manera más autónoma posible, evitando las injerencias y presiones externas. Para ello, es esencial la puesta en marcha de la Unión de la Seguridad, ya que permite incluir todos los proyectos sectoriales en un único ecosistema estratégico.

La puesta en marcha de NextGenerationEU profundizó en esta idea al establecer que todos los proyectos de inversión cuenten entre sus objetivos prioritarios el aumentar la autonomía estratégica de la UE. Así, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, aseguró en un discurso posterior que el plan de recuperación «supuso un gran paso hacia nuestro objetivo esencial: la autonomía estratégica europea»⁶⁶, situando la independencia estratégica como el

⁶⁴ Actualmente, esta situación es visible en el sector de la seguridad y la Defensa, donde las pequeñas y medianas empresas de los Estados miembros tienen dificultades para acceder a contratos de compra de las Fuerzas Armadas debido a que las capacidades adquiridas a países terceros son más competitivas, si bien las empresas que las desarrollan disfrutan de un alto nivel de financiación y ayuda estatal que les permite pujar incluso por debajo de coste. Al mismo tiempo, estos países prohíben la compra de material militar extranjero para preservar su independencia militar, lo que impide el acceso de las compañías europeas a esos mercados. Así, las empresas más pequeñas del sector industrial de la UE se ven a veces imposibilitadas para competir en un mercado viciado, lo que afecta negativamente a la fortaleza tecnológica e industrial y limita la autonomía estratégica europea.

⁶⁵ En este punto, cabe destacar que la pandemia ha supuesto una importante oportunidad para mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros en materia de logística, ya que durante los meses más duros de la crisis sanitaria muchos países recurrieron al Ejército para respaldar la acción de los agentes civiles y apoyar la ayuda transfronteriza dentro de la UE, tal y como reconoció el Consejo de Asuntos Exteriores en mayo de 2020. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Videoconferencia de los ministros de Defensa, 12 de mayo de 2020. Principales resultados*. Reuniones. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2020/05/12/> [Última consulta: 22-12-2020]

⁶⁶ MICHAEL, C. (2020). *Plan de Recuperación: reforzar la autonomía estratégica de Europa. Discurso del presidente Charles Michel en el Foro Económico de Bruselas*. Bruselas. Discurso, de 8 de septiembre de 2020. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/09/08/recovery->

objetivo común para el siglo XXI. De este modo, y en un ambiente de euforia debido a la exitosa respuesta de la UE ante la crisis, la capacidad de liderazgo internacional frente a la pandemia y la aprobación del mayor plan de inversión y financiación de la historia, todas las instituciones se alinearon para hacer del desarrollo y la consecución de la autonomía estratégica el principal eje de la política exterior, de seguridad, industrial, espacial, farmacéutica y climática de la UE.

El empuje definitivo para establecer la autonomía estratégica como pilar central de la estrategia comunitaria lo dio el Consejo Europeo en su reunión extraordinaria del 2 de octubre de 2020, cuando los jefes de Estado y de Gobierno establecieron que, en el marco del plan de recuperación aprobado en julio⁶⁷, «un objetivo clave de la Unión es alcanzar una autonomía estratégica al tiempo que se mantiene una economía abierta»⁶⁸. Además, los líderes de los Estados miembros instaron a la Comisión a localizar «los casos de dependencia estratégica, especialmente en los ecosistemas industriales más sensibles como en el ámbito de la salud»⁶⁹ y a proponer medidas de mitigación mediante «la diversificación de las cadenas de producción y suministro, la constitución de reservas estratégicas y el fomento de la producción y la inversión en Europa»⁷⁰. La idea es alcanzar una soberanía en los sectores más sensibles y estratégicos con la que poder decidir, establecer y ejecutar estrategias propias y compartidas con un alto grado de independencia para defender los intereses propios en un contexto de competición geopolítica, reduciendo las vulnerabilidades europeas –como la dependencia exterior– y aumentando la resiliencia ante los actuales desafíos a la seguridad de la UE.

Estas directrices del Consejo Europeo fueron apoyadas por el Parlamento Europeo en su resolución del 25 de noviembre sobre la nueva estrategia industrial de la UE. En ella, se consideraba que «la transición hacia una sociedad resiliente desde el punto de vista social, económico y ambiental, un liderazgo y una autonomía estratégicos y un mercado único que funcione correctamente debe constituir el núcleo de todas las estrategias de la Unión»⁷¹. De este

[plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/](#)
[Última consulta: 22-12-2020]

⁶⁷ Curiosamente, en las conclusiones del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020 en las que se aprobaban los fondos para la recuperación y el endeudamiento conjunto para su financiación solo se mencionaba la autonomía estratégica en el ámbito militar, por lo que no fue hasta varios meses después cuando el Consejo Europeo asumió el punto de vista de la Comisión e invitó a asumir la autonomía estratégica como el principal objetivo de la UE. CONSEJO EUROPEO. *Reunión extraordinaria... (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020)*... *Op. Cit.* p. 53.

⁶⁸ CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (1 y 2 de octubre de 2020)*. *Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 13/20. p. 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45932/021020-euco-final-conclusions-es.pdf>

⁶⁹ *Ibidem.* p. 2.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ PARLAMENTO EUROPEO. (2020). *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre una nueva estrategia industrial para Europa*. Bruselas, documento 2020/2076(INI). p. 7. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0321_ES.html

modo, la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia del covid-19 ha permitido establecer la autonomía estratégica como el elemento central de la acción de la UE, ya que la alta dependencia respecto a elementos estratégicos, la profunda sensibilidad de la economía comunitaria –abierta y poco proteccionista– a las alteraciones geopolíticas internacionales, los nuevos desafíos globales y el cuestionamiento del orden multilateral por parte de las nuevas potencias ha aumentado la vulnerabilidad de los Estados miembros y ha degradado el entorno mundial, obligando a dotar al proyecto común de las herramientas e instrumentos necesarias para proteger su soberanía, aumentar su resiliencia y garantizar plenamente su seguridad⁷².

Los argumentos favorables a la ampliación de la autonomía estratégica han sido expuestos con claridad por el AR, que ha defendido en numerosas ocasiones la relevancia de su desarrollo a todos los niveles como única forma para asegurar los intereses y los valores europeos en un mundo cada vez más hostil. Para Borrell, el decreciente peso de los Estados miembros en la política global, la basculación del foco de poder mundial a Asia, los conflictos periféricos y, sobre todo, la mayor interdependencia económica, digital, industrial y energética con los socios prioritarios y el uso de esta como herramienta de presión obliga a la UE a «tomar las riendas de su destino y [...] a confiar en nosotros mismos para garantizar nuestro futuro»⁷³. Esto implica corregir las vulnerabilidades europeas en todos los sectores clave, no solo en el de la seguridad y la Defensa, y asumir las prerrogativas necesarias para alcanzar una independencia estratégica que permita articular y ejecutar el proyecto interior y exterior de manera exitosa.

En los próximos años, la ampliación del concepto de autonomía estratégica va a tener una especial incidencia en la seguridad energética europea. Esto se debe a que, como uno de los ámbitos en los que existe una mayor dependencia y vulnerabilidad, se debe dotar a la UE no solo de un sistema de energía resiliente, sostenible y competitivo –tal y como se refleja en los objetivos de la Unión de la Energía–, sino también autónomo. Esto implica un cambio de paradigma ya que, aunque en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética se establecía el objetivo de la autonomía de producción para reducir la importación de hidrocarburos, actualmente se corre el

⁷² Por ejemplo, la alta dependencia europea del dólar como divisa internacional es perjudicial para la aplicación efectiva de la EGS, por lo que el actual AR ha dispuesto que la moneda común sea utilizada como herramienta de la PESC para aumentar la soberanía económica europea. Por ejemplo, su aplicación en el sector del gas natural ha sido un éxito, ya que la proporción de los pagos en euros han aumentado de un 38% a un 64% en los últimos años. BORRELL FONTELLES, J. (2021). “Actuar para proteger nuestra soberanía económica”. *Una ventana al mundo*, 26 de enero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92529/actuar-para-protger-nuestra-soberan%C3%ADa-econ%C3%B3mica_es [Última consulta: 12-06-2021]

⁷³ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”. *Una ventana al mundo*, 3 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es [Última consulta: 12-06-2021]

riesgo de que «la dependencia de los combustibles fósiles disponibles sea sustituida por la dependencia de otras materias primas no energéticas, para las que la competencia a escala mundial se está intensificando»⁷⁴. Esto es clave, ya que obliga a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias a evaluar y aplicar las herramientas de política exterior para aumentar la seguridad energética a través de un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales, por ejemplo, implementando con mayor éxito la economía circular. Por lo tanto, es evidente que el mejor camino para consolidar la seguridad energética es a través de la autonomía estratégica europea, y el Pacto Verde Europeo puede ser la herramienta perfecta para ello.

⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación.... El momento de Europa... Op. Cit.* p. 15.

7. LA ENERGÍA DURANTE LA COMISIÓN VON DER LEYEN (2019-2021): EL PACTO VERDE EUROPEO Y SU IMPORTANCIA COMO POTENCIADOR DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

SUMARIO: 7.1. Introducción / 7.2. El nacimiento de la «Comisión Geopolítica» / 7.3. El Pacto Verde Europeo / 7.4. El Pacto Verde Europeo como potenciador de la acción global de la UE

7.1. Introducción

Desde que fuera nombrada candidata a la presidencia de la Comisión, Ursula Von der Leyen se esforzó en dejar claro que su Gobierno se caracteriza por una enorme ambición política, consciente de que la solidez del proyecto de integración europeo y la gobernanza mundial requieren de una UE fuerte y unida capaz de asumir sus propias responsabilidades y afrontar con éxito los importantes desafíos a los que se enfrenta en la actualidad. Ejemplo de esto fue la elección tanto de su Colegio de Comisarios, con ocho vicepresidencias y la participación de importantes estadistas europeos –como Timmermans, Borrell o Vestager–, como sus prioridades políticas, destinadas a liderar la transición energética y digital global en un mundo cada vez más complejo y volátil. De este modo, y partiendo de los logros alcanzados durante la anterior Comisión Juncker, Von der Leyen asumió su mandato como una oportunidad única para transformar la sociedad y adaptarla a una nueva realidad cambiante, «esforzándonos más en casa para ser líderes a escala mundial»¹. Por eso, no es extraño que bautizara su legislatura como «Comisión Geopolítica»².

Una de sus mayores prioridades políticas es el Pacto Verde Europeo. Heredero de los planes en materia de clima y energía puestos en marcha en la UE durante la última década, el Pacto Verde Europeo pretende convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro, para lo que se ha diseñado una estrategia marco y un gran número de proyectos y planes de acción subordinados destinados a ejecutar una auténtica revolución verde en el conjunto de Estados miembros. Sin embargo, no se trata de una aspiración sectorial y focalizada, sino de una empresa transversal que engloba todas las políticas comunitarias y nacionales, lo que afecta a gran parte del presupuesto europeo y compromete todos los esfuerzos públicos en un único objetivo central: parar la degradación medioambiental, proteger el ecosistema y hacer de la UE un lugar completamente

¹ VON DER LEYEN, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Por la candidata a presidenta de la Comisión Europea: Ursula Von der Leyen*. Comisión Europea. p. 4. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf

² EUROPA PRESS. (2019). “Von der Leyen promete una Comisión “geopolítica” para la que contará con ocho vicepresidencias”. Bruselas, *Agencia Europa Press*. 10 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-von-der-leyen-promete-comision-geopolitica-contara-ochovicepresidencias-20190910134111.html> [Última consulta: 01-02-2021]

sostenible, aprovechando las oportunidades que ofrece la transición energética para crear riqueza, empleo y progreso de manera justa.

Este enorme proyecto tendrá importantes efectos en todas las dimensiones europeas y provocará cambios de calado a todos los niveles y en todos los sectores de la política comunitaria. En el presente capítulo se estudiarán aquellos que afectarán a la seguridad energética y a la autonomía estratégica de la UE, pues son dos ámbitos que se verán profundamente impulsados gracias a los planes para reducir las emisiones y mejorar la producción energética a través de renovables, lo que permitirá avanzar hacia una mayor autonomía energética, y a la mayor proyección exterior como líder global de la transición energética y climática, sumando una influencia internacional que es esencial para perseguir los intereses europeos en un contexto de creciente competencia geopolítica.

7.2. El nacimiento de la «Comisión Geopolítica»

Las prioridades políticas de la Comisión Von der Leyen anteriormente explicadas muestran una importante ambición reformadora, reflejada en una agenda política que pretende aprovechar todo el potencial del proyecto común para avanzar en la integración europea y llevar a cabo la transición energética, climática y digital. Pero, por otra parte, la nueva Comisión también apuesta por una dimensión exterior mucho más activa con el objetivo de asumir un liderazgo global definitivo en un mundo cada vez más inestable y con un mayor grado de rivalidad geopolítica, para lo que la presidenta ha bautizado su mandato como «Comisión Geopolítica»³. De este modo, se propone una acción exterior decidida que permita proteger los intereses comunitarios, exportar el modelo económico y político europeo y fijar normas comunes a nivel mundial en el contexto de una gobernanza global efectiva e integradora. Además, la UE debe «liderar la transición hacia un planeta sano y un nuevo mundo digital. Pero solo puede hacerlo uniendo a las personas y mejorando nuestra economía social de mercado única en el mundo para adaptarla a las nuevas ambiciones»⁴.

La creación de una Comisión Geopolítica respondía a los bruscos cambios sucedidos en el contexto internacional, un proceso de desestabilización que había comenzado a comienzos de la anterior década pero que en 2019 mostraba claros signos alarmantes. La desintegración del sistema multilateral efectivo se había acelerado tras la elección de Donald Trump como presidente

³ Una de las finalidades de este apelativo era recoger el relevo de Jean-Claude Juncker, anterior presidente de la Comisión, que asumió su mandato bautizándolo como una «Comisión Política». JUNCKER, J. C. (2019). *Discurso al Parlamento Europeo: «Europa: Me llega al corazón»*. Estrasburgo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. p. 3. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/review_of_the_juncker_commission_speech_es.pdf

⁴ VON DER LEYEN. *Una Unión... Mi agenda... Op. Cit.* p. 4.

estadounidense, los desafíos rusos a la legalidad internacional y la cada vez mayor asertividad internacional de China, tres países que apuestan cada vez más por la unilateralidad en los asuntos más sensibles de sus agendas exteriores. Esta nueva realidad coexiste con varios conflictos tradiciones, como la tensión irresoluble en Oriente Próximo, el nacimiento de potencias regionales cada vez más agresivas, como Turquía, y la desintegración del vecindario próximo europeo, con guerras abiertas en Libia o en Ucrania. Además, las continuas crisis migratorias, el terrorismo, el cambio climático y la ciberseguridad profundizan en la sensación de que los ciudadanos europeos viven en un mundo mucho más peligroso, tal y como se refleja en los Eurobarómetros⁵.

Ante este contexto inestable, la apuesta de la nueva presidenta no pasa por diseñar una política exterior de nuevo cuño sino por dotar a la UE de las herramientas necesarias para ejecutar la visión estratégica común expuesta en la EGS, la cual persigue un mundo multilateral basado en normas comunes. Para ello, es necesario trabajar en varias direcciones, entre las que destacan la relación con las grandes potencias en un marco de igualdad, la profundización en la PEV, las asociaciones internacionales, la mejora de la seguridad y la Defensa –entre la que se encontraba la seguridad energética–, el aumento de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria y el uso de la política comercial como elemento central de apoyo para alcanzar todos los objetivos⁶. Para el éxito de todos estos proyectos, se requiere actuar con un alto grado de autonomía estratégica.

Para Leonard, la nueva Comisión Geopolítica debe afrontar siete desafíos principales para hacer de la UE una verdadera potencia global. En primer lugar, se necesita alcanzar la unanimidad en torno al Pacto Verde Europeo si se quiere hacer de la lucha climática la punta de lanza de la política exterior comunitaria, algo que se ha conseguido pese a las iniciales dudas de algunos Estados miembros. Por otra parte, se requiere convertir al euro en una herramienta de la PESC para evitar que las acciones en dólares limitaran las ayudas o sanciones europeas a terceros países, además de potenciar el proyecto defensivo europeo, establecer una estrategia sólida de ciberseguridad, reconsiderar la estricta política de competencia comunitaria, proteger el mercado interior de inversiones extranjeras que puedan minar su capacidad industrial o tecnológica y aumentar la diplomacia económica a través del BEI y el Banco Europeo para la Reconstrucción y

⁵ En el otoño de 2019, tres de las cuatro principales preocupaciones de los ciudadanos europeos tenían una clara dimensión internacional. De este modo, el 34% de los entrevistados consideraba la inmigración como su mayor preocupación, seguida del cambio climático y, en cuarto lugar, el terrorismo. COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Standard Eurobarometer 92 – Autumn 2019. First results*. Kantar Public. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. p. 15.

⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Seis prioridades de la Comisión para 2019-2024*. Las prioridades de la Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es) Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es [Última consulta: 01-02-2021]

el Desarrollo (BERD) para contrarrestar la expansión china en los mercados en crecimiento⁷. A rasgos generales, Leonard propone la consolidación de importantes instrumentos normativos y civiles ya vigentes que permitan establecer un poder global, lo que no implica cambios en la visión estratégica europea.

Para llevar a cabo tan importante trabajo, el Consejo Europeo propuso al español Josep Borrell como sustituto de Federica Mogherini al frente de la diplomacia común. Con gran experiencia en la política comunitaria –había sido, entre otros cargos, presidente del Parlamento Europeo– y el mundo diplomático –ostentó el cargo de ministro de Asuntos Exteriores español–, y con un perfil mucho más directo que su antecesora, Borrell se comprometió desde el inicio con una ambiciosa agenda que permitiera a la UE actuar como una potencia global en toda regla. En su examen ante el Parlamento Europeo, el candidato defendió el desarrollo de un «enfoque estratégico coherente aún más sólido que permita conectar las distintas acciones [...] y fomentar una cultura estratégica común al promover una visión compartida»⁸, lo cual permitiría actuar con mayor autonomía en el contexto internacional. La idea era consolidar de manera definitiva la cultura estratégica europea desarrollada en la EGS para conseguir proceder de manera rápida y decidida ante los eventos internacionales. Para ello, se propuso incluso establecer un debate en el marco del Consejo para adoptar algunas medidas por mayoría cualificada, lo que aumentaría el dinamismo de la política exterior europea, ya que se corría el riesgo de que fuera lastrada por una constante lentitud y la falta de unidad entre los socios⁹.

La ambición exterior de la actual Comisión pivota en tres principios sólidos. El primero es el realismo, ya que, «en un mundo dominado por las relaciones de poder, tenemos que pensar y actuar como líderes mundiales»¹⁰, lo que implica establecer una estrategia común que vincule la dimensión externa e interna de todas las políticas europeas. El segundo es la unidad, pues para ejecutar una política global se deben aunar los esfuerzos y las herramientas tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias. El tercero es la cooperación, necesaria para

⁷ LEONARD, M. (2019). «Una Comisión europea «geopolítica»». Tribuna. *El País*. 4 de diciembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/12/02/opinion/1575307748_229812.html [Última consulta: 01-02-2021]

⁸ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Respuestas del comisario propuesto al cuestionario del Parlamento Europeo: Josep Borrell. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad/vicepresidente propuesto de la Comisión Europea para una Europa más fuerte en el mundo*. Cuestionario del Parlamento Europeo. Comisión de Asuntos Exteriores. p. 25. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191003RES63347/20191003RES63347.pdf>

⁹ *Ibidem*. pp. 21-22.

¹⁰ BORRELL FONTELLES, J. (2020). «Una Unión Europea más fuerte en un mundo mejor, más ecológico y más seguro: estos son los principios clave que guiarán mi mandato». *Una ventana al mundo*, 1 de diciembre de 2019. SEAE. [Blog post]. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71677/una-uni%C3%B3n-europea-m%C3%A1s-fuerte-en-un-mundo-mejor-m%C3%A1s-ecol%C3%B3gico-y-m%C3%A1s-seguro-estos-son-los-es> [Última consulta: 01-02-2021]

poder dar respuestas colectivas a los grandes desafíos de la actualidad, para lo que es imprescindible reforzar el multilateralismo en base a un sistema de normas sólido y adaptado al siglo XXI. Todos estos principios ya estaban recogidos en la EGS, la cual sigue siendo la piedra angular de la cultura estratégica comunitaria, si bien Borrell pretende potenciarlos aún más para dotar a la acción exterior de un carácter mucho más asertivo.

Para alcanzar todos sus objetivos, el nuevo AR ha desarrollado la llamada «Doctrina Sinatra»¹¹, anunciada meses después de iniciar su mandato y con la que se pretende unificar los criterios de actuación hacia los diferentes asuntos mundiales. Aunque se establecía en el marco de la creciente rivalidad entre EE. UU. y China, esta puede aplicarse a toda la política exterior europea, pues busca que la UE actúe con plena autonomía estratégica en la escena internacional. De este modo, se apuesta por seguir cooperando con los socios prioritarios en un marco multilateral no selectivo al mismo tiempo que se defienden los sectores estratégicos y la soberanía europea, lo cual es clave para que las interdependencias simétricas no se conviertan en pocos años en una subordinación económica y política a potencias de mayor tamaño. Esto permitirá tomar decisiones de manera autónoma y no quedar esposados a los intereses ajenos, defendiendo los valores propios ante cualquier amenaza o desafío. En el fondo, la Doctrina Sinatra no es más que la aplicación de la cultura estratégica establecida en la EGS con un alto grado de autonomía estratégica, aunque aumentando el nivel de ambición acorde con las dificultades actuales.

Importantes documentos y estrategias sectoriales posteriores han profundizado en esta idea, a lo que se suman las aclaraciones dadas por el propio Borrell, que tras asumir el cargo inauguró un blog personal en la página del SEAE –titulado *Una ventana al mundo*– en el que periódicamente explica sus actuaciones y sus puntos de vista sobre la política exterior europea. La idea general del mandato del AR es aprovechar el actual liderazgo climático y en la lucha contra la pandemia para potenciar la autonomía estratégica, ya que «nadie puede asumir la responsabilidad de nuestro propio futuro. Desde la UE, debemos ser conscientes de la defensa de

¹¹ La «Doctrina Sinatra» fue bautizada así por la famosa canción, compuesta por Paul Anka e interpretada por Frank Sinatra, *My way*, traducida al castellano como *A mi manera*. En ella, un hombre mayor relata cómo, a lo largo de su extensa vida, siempre ha dicho lo que piensa, ha hecho lo que ha sentido y no ha necesitado de ayuda externa para progresar y superar los retos, pues los ha encarado siempre a su manera. De este modo, el músico estadounidense canta: *Hice lo que tenía que hacer, y llegué al final sin deber nada a nadie, planeé cada ruta, cada cuidadoso paso a lo largo del camino, y más, mucho más que esto, lo hice a mi manera. Decir las cosas que realmente siente, y no las palabras de alguien que se arrodilla, mi historia muestra que encajé los golpes, y lo hice a mi manera*. Por algún motivo, tanto Borrell como otros autores ven en estos versos una alegoría de la autonomía estratégica europea, ya que la UE debe actuar en la escena global «a su manera». El AR defendió el curioso nombre debido a que «así se hace más fácilmente transmisible de qué se trata. Hubiera podido decir que Europa tiene que aumentar su autonomía estratégica o su soberanía, pero seguramente no habría tenido el mismo eco». BORRELL FONTELLES, J. (2020). «La doctrina Sinatra». *Una ventana al mundo*, 27 de agosto de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/84757/la-doctrina-sinatra_es [Última consulta: 01-02-2021]

nuestros valores y desarrollar nuestra propia autonomía de pensamiento estratégico y acción»¹². El objetivo final es hacer de la UE un verdadero poder global en un mundo que está siendo remodelado por el Covid-19, ya que «el futuro del papel de Europa en el mundo dependerá de nuestra capacidad para liderar con éxito la lucha contra esta crisis»¹³.

En esta línea, se muestra especialmente relevante la comunicación conjunta *Sobre el refuerzo de la contribución de la UE al multilateralismo basado en normas*, publicado por la Comisión y el AR. En él, se propone «desarrollar un enfoque más riguroso y estratégico de su compromiso multilateral y contribuir a una reforma eficaz de las instituciones multilaterales»¹⁴, en línea con la visión estratégica de la UE. Aunque existen probadas manifestaciones de que el sistema está sano y funciona, como el reciente e histórico acuerdo para imponer un impuesto de sociedades mínimo del 15%¹⁵, también es cierto que se necesita reforzarlo tanto para que todos los países se sientan identificados y respaldados por él como para que las grandes potencias no apuesten por la vía unilateral cuando sus intereses no se vean colmados en las negociaciones entre Estados. Para ello, la capacidad normativa de la UE puede ser esencial para elaborar las leyes adecuadas y aumentar la eficacia y la coherencia del sistema multilateral. Además, esto va a permitir reforzar la dimensión exterior del gran proyecto de la Comisión Von der Leyen: el Pacto Verde Europeo.

7.3. El Pacto Verde Europeo

7.3.1. El liderazgo político del Pacto Verde Europeo

Desde el inicio de su mandato, Ursula Von der Leyen situó la transición energética y la lucha contra el cambio climático como una de sus grandes prioridades políticas. De este modo, en su primer discurso ante el Parlamento Europeo aseguró que su principal meta era convertir a la UE

¹² BORRELL FONTELLES, J. (2020). “El multilateralismo y la autonomía estratégica europea en un (post)-Covid”. *Una ventana al mundo*, 15 de noviembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88773/el-multilateralismo-y-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea-en-un-mundo-post-covid_es [Última consulta: 01-02-2021]

¹³ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Como el COVID-19 está remodelando el mundo”. *Una ventana al mundo*, 14 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87561/c%C3%B3mo-la-covid-19-est%C3%A1-remodelando-el-mundo_es [Última consulta: 01-02-2021]

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA. (2021). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: sobre el refuerzo de la contribución de la UE a un multilateralismo basado en normas*. Bruselas, documento JOIN(2021) 3 final. p. 2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0003&from=EN>

¹⁵ AYUSO, S. (2021). “Las principales economías mundiales logran un histórico acuerdo para hacer tributar más a las multinacionales”. París, *El País*. 1 de julio de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-07-01/las-principales-economias-mundiales-logran-un-historico-acuerdo-para-hacer-tributar-mas-a-las-multinacionales.html> [Última consulta: 01-07-2021]

«en el primer continente climáticamente neutro del mundo en 2050»¹⁶, comprometiéndose a presentar un Pacto Verde Europeo para aumentar la ambición en materia climática y energética y consolidar en el menor tiempo posible la transición hacia un modelo económico, industrial y social hipercarbónico. Para lograrlo, prometió un potente paquete de financiación y un plan de inversiones, así como la promoción de la primera ley europea sobre el clima¹⁷.

Poco tiempo después, en la presentación de su programa político, Von der Leyen volvió a proponer ambiciosos planes para liderar la transición energética mundial, la cual debería ser «justa para todos»¹⁸, cifrando las necesidades presupuestarias para lograrlo en más de un billón de euros durante la próxima década. Aunque el principal objetivo era alcanzar la neutralidad climática a mitad de siglo, en el Pacto Verde Europeo se incluían otras importantes metas, como la preservación del entorno natural y las zonas rurales, la lucha contra la pérdida de biodiversidad, la mejora de la producción alimenticia o el avance en la economía circular para reducir de manera drástica los desechos industriales, todo con el objetivo de hacer a los Estados miembros mucho más sostenibles y ecológicos¹⁹. Además, se comprometió a situar a la UE a la cabeza de la lucha medioambiental, una meta ligada a la intención de ampliar la proyección exterior comunitaria en un escenario en el que las grandes potencias mostraban un mayor interés por aumentar su influencia climática.

Para llevar a cabo este significativo y trascendental programa, la presidenta de la Comisión otorgó la vicepresidencia ejecutiva del Pacto Verde Europeo al socialista holandés Frans Timmermans, uno de los políticos más influyentes de la UE. Con una larga carrera como diplomático al servicio del Gobierno holandés, donde llegó a ostentar los cargos de ministro de Asuntos Europeos y de Asuntos Exteriores, en la anterior legislatura ocupó la vicepresidencia primera de la Comisión, a través de la cual gestionó los expedientes contra Polonia y Hungría por sus controvertidas reformas judiciales y su política antiinmigración²⁰. Gracias a su buen trabajo, los socialistas europeos lo eligieron como *spitzenkandidat* en las elecciones de 2019, siendo el principal candidato del Consejo Europeo para presidir la Comisión. Sin embargo, la frontal oposición de destacados miembros del PPE, vencedor en los comicios, obligó a cambiar los planes a última hora y otorgar la presidencia a alguno de sus miembros. Pese a este fracaso, la elección

¹⁶ VON DER LEYEN, U. (2019). *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Versión pronunciada*. Estrasburgo. Comisión Europea. p. 5. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ VON DER LEYEN. *Una Unión... Op. Cit.* p. 6.

¹⁹ *Ibidem*. pp. 5-8.

²⁰ MASDEU, J. (2019). “Franz Timmermans, el holandés que quiere reformar Europa”. Bruselas, *La Vanguardia*. 18 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190518/462299422232/franz-timmermans-europa-comision-europea-elecciones.html> [Última consulta: 03-02-2021]

de Timmermans para liderar el Pacto Verde Europeo otorga una importante notoriedad y relevancia a la iniciativa, ya que está liderada por uno de los hombres fuertes de la UE. Además, la fama de dureza ganada en sus actuaciones como vicepresidente y comisario de la Mejora de la Legislación, Relaciones Interinstitucionales, Estado de Derecho y Carta de Derechos Fundamentales suponen un importante aviso a los Estados miembros más reticentes con la política energética y climática.

En su audiencia como candidato ante el Parlamento Europeo, Timmermans defendió que la UE se encuentra ante un «desafío existencial»²¹ y que el Pacto Verde Europeo permitirá «reiniciar la sociedad»²² mediante una transición que lleve a la neutralidad climática y mejore tanto la calidad de vida de las personas como las condiciones económicas actuales. Para alcanzar este objetivo, el holandés asumió la necesidad de aprobar una ley del clima en los primeros 100 días de su mandato para garantizar la eficiencia y la eficacia de todos los planes verdes de la legislatura. Además, propuso modificar los objetivos a 2030 para elevar el nivel de ambición medioambiental²³. En esta línea, Timmermans anunció que abordaría las tareas de sostenibilidad desde todas las perspectivas, para lo que se revisarían conjuntamente los proyectos de fiscalidad, agricultura, energía, transporte, economía, producción y alimentación, entre otros²⁴.

Tras su aprobación en el cargo y la asunción de funciones de la nueva Comisión, Timmermans lidera una poderosa vicepresidencia que agrupa un total de seis carteras, liderando los trabajos de Stella Kyriakides, comisaria de Salud y Seguridad Alimentaria; Virginijus Sinkevičius, comisario de Medio Ambiente, Océanos y Pesca; Janusz Wojciechowski, comisario de Agricultura; Elisa Ferreira, comisaria de Cohesión y Reformas; Kadri Simon, comisaria de Energía, y Adina Vălean, comisaria de Transportes²⁵. Según lo solicitado por la presidenta de la Comisión en su *misión letter*, los objetivos centrales de su trabajo son la reducción de las emisiones en el porcentaje establecido en la ley del clima, el liderazgo de las negociaciones internacionales con otros grandes emisores, la coordinación del fondo de transición justa, la protección de la

²¹ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Hearing of Frans Timmermans, Executive Vice President-designate, European Green Deal*. Multimedia Centre. [europarl.europa.eu](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-frans-timmermans-executive-vice-president-designate-european-green-deal_20191008-1830-SPECIAL-HEARING-2Q2_vd) Disponible en: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-frans-timmermans-executive-vice-president-designate-european-green-deal_20191008-1830-SPECIAL-HEARING-2Q2_vd [Última consulta: 03-02-2021]

²² *Idem*.

²³ *Idem*.

²⁴ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Answer to the European Parliament. Questionnaire to the commissioner-designate: Frans Timmermans. Executive of Vice-President-designate for the European Green Deal*. European Parliament Hearings. pp. 6-9. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-timmermans.pdf

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Los comisarios: los responsables políticos de la Comisión Europea*. Colegio (2019-2024). [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_es#bootstrap-fieldgroup-nav-item--grupo-de-comisarios--2) Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_es#bootstrap-fieldgroup-nav-item--grupo-de-comisarios--2 [Última consulta: 03-02-2021]

biodiversidad de los Estados miembros, el descenso de la huella de carbono del sector del transporte y la aplicación de la estrategia de comida sostenible, entre otras prioridades²⁶. Para ello, la vicepresidencia del Pacto Verde Europeo gestiona más de la mitad de los fondos establecidos en el MPF 2021-2027. Además, Timmermans, como uno de los tres vicepresidentes ejecutivos del equipo de Von der Leyen, gestiona un área política y tiene una Dirección General bajo su autoridad, además de presidir la Comisión en ausencia de la presidenta.

Por su parte, son especialmente relevantes para esta investigación los cometidos de las ya mencionadas Adina Vălean, comisaria de Transportes, y, sobre todo, Kadri Simon, comisaria de Energía. La primera, de nacionalidad rumana, tiene como principal meta la transición hacia una movilidad limpia, digitalizada y moderna, poniendo especial énfasis en la reducción de las emisiones de carbono provenientes del transporte y la promoción de combustibles alternativos. En un escenario de crecimiento de la demanda en los sectores de mercancías y pasajeros, estos tienen que «modernizarse, ser más eficiente[s], abordar las limitaciones de capacidad y el envejecimiento de la infraestructura»²⁷ para alcanzar los objetivos climáticos, principalmente en el ámbito urbano. Debido a esto, Vălean se comprometió ante el Parlamento Europeo a establecer una estrategia integral para potenciar una movilidad sostenible e inteligente con la que dotar a la UE de un sistema integrado, digitalizado y con cero emisiones, lo que sin duda tendrá unos efectos muy positivos tanto en la política energética como en la climática²⁸.

Esto se debe a que el sector del transporte precisa de casi un tercio de la energía total de la UE, y dado que su tasa de electrificación es todavía muy baja, su uso requiere de grandes cantidades de combustibles fósiles. Esto tiene un efecto directo en que cerca del 60% del total de la energía consumida por los Estados miembros sean hidrocarburos²⁹. Por lo tanto, la neutralidad climática y el éxito del Pacto Verde Europeo pasa invariablemente por adaptar y modernizar el transporte y dirigirlo hacia un modelo de cero emisiones. Pero, además, y dado que la alta dependencia de la importación de crudo y gas natural es uno de los elementos de mayor vulnerabilidad de la seguridad energética, la consecución de estos objetivos tendrá un efecto

²⁶ VON DER LEYEN, U. (2019). *Mission letter: Frans Timmermans, Executive Vice-President for the European Green Deal*. Bruselas. Comisión Europea. pp. 4-6. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf

²⁷ PARLAMENTO EUROPEO (2019). *Answer to the European Parliament. Questionnaire to the commissioner-designate: Adina Vălean. Commissioner-designate for Transport*. European Parliament Hearings. p. 6. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-valean.pdf

²⁸ *Ibidem*. p. 2.

²⁹ EUROSTAT. (2019). *Final energy consumption*. Energy statistics. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview#Gross_inland_energy_consumption [Última consulta: 04-02-2021]

beneficioso en la resiliencia de los sistemas de energía comunitarios, permitiendo el avance hacia la autonomía energética. De este modo, la sostenibilidad en el transporte es un objetivo central tanto de la lucha climática como de la estrategia de seguridad energética europea.

Por su parte, la liberal estonia Kadri Simson fue nombrada comisaria de Energía. Su candidatura tenía una importante relevancia práctica, ya que Estonia estaba llevando a cabo con profundo éxito la iniciativa BEMIP, en la que también se incluían Letonia y Lituania, para desconectarse de la red energética rusa e interconectarse con sus vecinos comunitarios en un tiempo récord. Por otra parte, las tres Repúblicas bálticas habían mejorado su generación a través de renovables y habían reducido significativamente sus emisiones desde la década anterior, además de poner en marcha planes de diversificación de sus fuentes de abastecimiento de gas natural para reducir la total dependencia del suministro ruso. Esto había colocado a los socios regionales como tres de los países europeos más avanzados en materia de energía. Entre 2016 y 2019, Simson fue ministra de Asuntos Económicos e Infraestructuras del Gobierno estonio³⁰ y, por tanto, una de las líderes del BEMIP, por lo que su nombramiento podía entenderse como un respaldo a la Unión de la Energía diseñada por la anterior Comisión.

En su examen ante el Parlamento Europeo, Simson se comprometió a avanzar en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía dentro del «marco del Pacto Verde Europeo»³¹ con el objetivo de completarlo durante su mandato, garantizando la consecución de las metas pactadas por la anterior Comisión y ampliando los fondos destinados para ello. De este modo, la comisaria dejó clara su ambición de ligar la Unión de la Energía –y, de manera implícita, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética– a los objetivos incluidos en el Pacto Verde Europeo, en especial la neutralidad de emisiones, para lo que pretendía unificar ambas políticas en un marco de trabajo energético y medioambiental mucho más amplio y dotado de una nueva perspectiva³². Además, prometió trabajar estrechamente con todos los comisarios cuyas áreas tuvieran impacto en el sector de la energía, tal y como le pidió Von der Leyen en su *mission letter*³³. En la carta, la presidenta de la Comisión le solicitaba la consolidación del mercado interior de la energía, la promoción de las energías renovables, la mejora de las interconexiones, la diversificación de fuentes de gas

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. (s.f.). *Kadri Simson – Biography*. The Commissioners. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/simson_en) Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/simson_en [Última consulta: 05-02-2021]

³¹ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Answer to the European Parliament. Questionnaire to the commissioner-designate: Kadri Simson. Commissioner-designate for Energy*. European Parliament Hearings. p. 4. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-simson.pdf

³² *Ibidem*. pp. 1-15.

³³ VON DER LEYEN, U. (2019). *Mission letter: Kadri Simson, commissioner-designate for Energy*. Bruselas. Comisión Europea. p. 2. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-kadri-simson_en.pdf

natural, la mejora de la eficiencia energética y la cooperación regional como parte fundamental de la nueva estrategia verde, pues «la energía tendrá un rol principal en el Pacto Verde Europeo»³⁴.

Cabe destacar que la enorme ambición del Pacto Verde Europeo liderado por Timmermans no solo responde a la urgencia de realizar cambios de calado en el modelo energético, económico y medioambiental de la UE, sino también a un creciente interés ciudadano por la sostenibilidad medioambiental. En 2015, año en que se presentó la Unión de la Energía, la lucha contra el cambio climático era la novena preocupación de la ciudadanía, ya que solo el 6% la consideraba prioritaria³⁵. Sin embargo, en el otoño de 2019, y al mismo tiempo que la Comisión Von der Leyen publicaba sus preferencias políticas, el porcentaje había ascendido hasta el 24%, siendo la segunda tendencia en rango de importancia. El crecimiento había sido exponencial, pues en apenas dos años había aumentado la inquietud por el cambio climático en 13 puntos porcentuales. Por detrás, el medio ambiente se situaba en sexta posición, con un 14%, mientras el suministro energético ocupaba el onceavo lugar, con un 5%. En general, se hacía evidente que la transición energética y climática se estaba convirtiendo en una prioridad para la ciudadanía europea, incrementando su nivel de importancia a lo largo del último lustro, principalmente en los países del norte, como Holanda (66%), Dinamarca (49%) o Suecia (37%)³⁶.

En ese mismo Eurobarómetro también se preguntó a los encuestados su opinión acerca del Pacto Verde Europeo, dando a elegir sobre los objetivos más prioritarios de la iniciativa³⁷. El 54% y el 53% de los participantes consideraban esencial el desarrollo de la energía renovable y la lucha contra los desperdicios plásticos, así como el aumento de su reciclaje, mientras que el 37% se decantaba por el apoyo a los agricultores de la UE para producir alimentos asequibles y seguros. Por detrás, el 35% de los entrevistados prefería reducir el consumo energético, el 33% favorecer la economía circular para preservar los recursos naturales y reducir el gasto y el 29% proteger la biodiversidad, cerrando la tabla cuestiones referentes a la neutralidad de las emisiones, la

³⁴ Aunque Von der Leyen animó a la comisaria de Energía a trabajar en la profundización de los objetivos fijados por la anterior Comisión, en su hoja de ruta destacaba una nueva meta que no había sido desarrollada con anterioridad. De este modo, la ya presidenta pedía a Simson que, como parte de los esfuerzos más amplios para aumentar el papel internacional de la moneda común, buscara nuevas «formas de aumentar drásticamente el uso del euro en los mercados energéticos», ya que el 85% de las importaciones energéticas de la UE se pagaban en dólares. Esto va de la mano con el proyecto de Borrell de potenciar el papel del euro en la economía global y hacerlo una herramienta más de la PESC. *Ibidem*. p. 5.

³⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Standard Eurobarometer 83. Spring 2015. First Results*. TNS Opinion & Social. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. p. 14.

³⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Standard Eurobarometer 92... Op. Cit.* p. 17.

³⁷ Los encuestados debían elegir cuatro prioridades, por lo que el porcentaje se refiere al total de personas que eligieron esa opción entre sus respuestas. *Ibidem*. pp. 29-31.

reducción de gases de efecto invernadero y la imposición de aranceles a los productos importados que no respeten los estándares climáticos de la UE³⁸.

Finalmente, el Pacto Verde Europeo fue presentado por la Comisión en diciembre de 2019, tan solo un mes y medio después de la toma de posesión del nuevo Colegio de Comisarios. Se trata de un proyecto intencionadamente ambicioso, cuyas propuestas pretenden edificar una transición energética con incidencia en todos los sectores de la sociedad y consolidar a la UE como la líder mundial de la lucha contra el cambio climático. En la estrategia marco, se hace evidente que la iniciativa tiene como principal objetivo «transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos»³⁹. Además, aspira a «proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales»⁴⁰.

Dos días después de su publicación, el Pacto Verde Europeo fue aprobado por el Consejo Europeo, aunque en las conclusiones se podía intuir las reticencias de algunos Estados miembros a algunos aspectos de la transición energética. Sin embargo, el objetivo de neutralidad climática en 2050, quizás el más apremiante, fue respaldado por todos los Gobiernos nacionales, apoyando que «todas las medidas legislativas y las políticas pertinentes de la UE deben ser coherentes con la consecución del objetivo»⁴¹, lo que supuso el mandato a la Comisión para que redactara la Ley del Clima antes de marzo de 2020. Pese a esta aparente unidad, en las conclusiones también se hacía hincapié en que todas las decisiones relativas al Pacto Verde Europeo deberían respetar el derecho de los Estados miembros a decidir su combinación energética y garantizar su seguridad de suministro, en alusión a la energía nuclear, una mención que previsiblemente estuvo condicionada por Francia, muy reticente a que se incluyera la reducción de las centrales nucleares dentro de los objetivos medioambientales⁴².

Esto se debe a que las competencias en materia de clima y energía son compartidas, por lo que la aplicación del Pacto Verde Europeo –al igual que la Unión de la Energía– está en manos

³⁸ *Idem.*

³⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo*. Bruselas, documento COM (2019) 640 final. p. 1. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

⁴⁰ *Ibidem.* p. 2.

⁴¹ CONSEJO EUROPEO. (2019). *Reunión del Consejo Europeo (12 diciembre de 2019) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 29/19. p. 2. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/41792/12-euco-final-conclusions-es.pdf>

⁴² *Idem.*

tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias. Por este motivo, los diferentes Gobiernos debían presentar sus planes nacionales para su aprobación por parte de la Comisión antes de finalizar 2019⁴³. Estos, de carácter decenal, fueron establecidos en el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima con el fin de alcanzar las metas en la materia de manera coherente y coordinada, para lo que se requiere «establecer objetivos nacionales para cada una de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía y las políticas y medidas correspondientes para alcanzar esos objetivos y disponer de una base analítica»⁴⁴. Uno de los rasgos positivos de este proyecto era que los Estados miembros estaban obligados tanto a cooperar regionalmente como a consultar a las administraciones locales, así como a diferentes partes de la sociedad civil, lo que los hacía mucho más integrales. Aunque el Pacto Verde Europeo no impone cambios en este proceso, sí solicitaba que los países reflejaran el nuevo nivel de ambición climática en la actualización de sus planes nacionales en 2023.

A rasgos generales, y pese al retraso en la entrega de algunos proyectos y a la falta de concreción en algunas líneas de trabajo, la Comisión se mostró satisfecha con la calidad de los planes nacionales entregados. La evaluación mostraba que los Estados miembros ya estaban estableciendo políticas en línea con el objetivo de neutralidad climática de 2050, además de que los proyectos de renovables programados harían incluso superar el objetivo comunitario de 2030. De este modo, la acción de gran parte de los países se mostraba en concordancia con lo establecido en el Pacto Verde Europeo y su nivel de ambición, aunque la Comisión reconocía algunas carencias en las medidas nacionales que «se verán reforzadas y complementadas con medidas políticas adicionales a escala de la Unión»⁴⁵.

7.3.2. La dimensión interior del Pacto Verde Europeo

La hoja de ruta del Pacto Verde Europeo gira en torno a dos campos de acción plenamente integrados. El primero tiene como meta el avance de la economía europea hacia una mayor

⁴³ Aunque el reglamento se publicó en 2018, la intención de establecer planes nacionales para alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía ya se reflejaba en la estrategia marco publicada en 2015, así como en otros documentos posteriores de la Comisión y el Parlamento Europeo. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 663/2009 y (CE) 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/199/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n° 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L328, de 21 de diciembre de 2018, p. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=ES>

⁴⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*. Bruselas, documento COM(2020) 564 final, p. 32. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&from=ES>

sostenibilidad, mientras que el segundo pretende convertir a la UE en el líder mundial de la lucha contra el cambio climático, una aspiración presente en la acción exterior desde hace más de diez años. Respecto al primero, la idea es realizar profundos cambios en cuanto a la ambición climática, el suministro de energía, el modelo empresarial, la eficiencia energética, la contaminación, la preservación de los ecosistemas naturales, el sistema alimentario y la movilidad. Esto se está haciendo en base a estrategias sectoriales, las cuales se publicaron durante todo el 2020. Por otra parte, el Pacto Verde Europeo aborda el difícil tema de la financiación en un momento en el que las previsiones presupuestarias para el MFP 2021-2027 eran a la baja debido a la ya confirmada ausencia del Reino Unido.

Entre las propuestas del Pacto Verde Europeo destaca la intención de promover una Ley del Clima con la que adherir la neutralidad climática en 2050 a la legislación comunitaria para hacerla jurídicamente vinculante, una de las grandes promesas electorales de Von der Leyen. Para lograrlo, se pedía revisar y ampliar antes de junio de 2021 todos «los instrumentos de actuación pertinentes relacionados con el clima»⁴⁶, con especial atención al Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, y los objetivos de los Estados miembros para reducir las emisiones en sectores no incluidos en él. La histórica ley fue presentada por la Comisión en septiembre –tras una primera propuesta de marzo que fue posteriormente modificada– y en abril de 2021 el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo provisional sobre ella, siendo aprobada definitivamente dos meses después. Su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y su entrada en vigor veinte días después estableció definitivamente la neutralidad climática en 2050 y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55% en 2030⁴⁷.

Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, el Pacto Verde Europeo plantea desarrollar «un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables»⁴⁸ con el fin de lograr los objetivos de descarbonización. Para ello, la integración e interconexión del mercado común de la energía es esencial, por lo que se alienta a seguir trabajando en la modernización y ampliación de las infraestructuras y en su eficiencia, metas incluidas en la Unión de la Energía, así como a revisar su marco regulador y el Reglamento RTE-E. De manera evidente, para un actor cuyo sistema energético depende en gran medida de combustibles fósiles no disponibles en su territorio, el aumento de la producción a través de fuentes renovables supone un valioso avance hacia la

⁴⁶ *Ibidem.* p. 5.

⁴⁷ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L243, de 9 de julio de 2021. p. 25. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-27-2021-INIT/es/pdf>

⁴⁸ *Ibidem.* p. 6.

seguridad energética, pues reduce considerablemente la dependencia exterior. En este punto, la descarbonización de la economía se muestra como una motivación para alcanzar los objetivos.

En los meses siguientes, la Comisión comenzó a adoptar y desarrollar las estrategias sectoriales y los planes de acción integrados en el Pacto Verde Europeo. Entre ellas, destacan la Estrategia Industrial Europea, el Plan de Acción para una Economía Circular, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente y las estrategias para la integración del sistema energético y para el hidrógeno, además de la Estrategia de la Granja a la Mesa, la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030, la Alianza de Baterías, el Plan de Acción Ecológico, el Plan de Acción de Contaminación Cero y la Estrategia sobre el Metano. Todas ellas pretenden, desde diferentes puntos de partida, contribuir a la transición energética y a la protección del clima y avanzar hacia un sistema social y económico sostenible, actuando en todos los sectores para invertir en tecnología, apoyar a la industria y la innovación, desplegar un transporte limpio y barato, descarbonizar el sector energético, garantizar la eficiencia y colaborar con los socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales.

Debido a su enorme extensión y al elevado número de acciones propuestas, en esta investigación solo se han analizado aquellas que tienen efectos directos o indirectos sobre la seguridad energética y la autonomía estratégica, como las estrategias para la integración del sistema energético⁴⁹, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente y la Estrategia Industrial Europea. La primera de ellas, impulsada por la comisaria Simson, tiene por objetivo la «planificación y el funcionamiento coordinados del sistema energético en su conjunto, incluyendo múltiples vectores energéticos, infraestructuras y sectores de consumo»⁵⁰. La importancia de esto es capital, ya que los cambios acaecidos en los últimos diez años, como la digitalización, la mayor cuota de renovables, las medidas sectoriales de seguridad, los cambios en la movilidad y la electrificación han configurado un sistema energético con cadenas de valor paralelas y verticales y una planificación, gestión y regularización completamente sectorizado, además de hacerlo económicamente ineficiente y «genera pérdidas sustanciales en forma de calor residual y baja eficiencia energética»⁵¹. Esto imposibilita aplicar exitosamente el Pacto Verde Europeo.

Para acabar con esas vulnerabilidades, las líneas maestras de la estrategia de integración pretenden alcanzar un sistema energético circular centrado en la eficiencia energética, una mayor

⁴⁹ El paquete está formado por la Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético y la Estrategia del Hidrógeno para una Europa Climáticamente Neutra.

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Impulsar una economía climáticamente neutra: una Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*. Bruselas, documento COM(2020) 299 final. p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0299&from=ES>

⁵¹ *Idem*.

electrificación directa para satisfacer parte de la demanda de consumo final, el uso de combustibles renovables y con baja emisión de carbono –principalmente el hidrógeno–, la integración y la digitalización de toda la red energética en base a parámetros únicos y la multidireccionalidad del sistema para que los consumidores puedan desempeñar un papel activo en el suministro⁵². Además de los evidentes beneficios económicos y medioambientales de estas medidas, estos planes van a permitir reducir la dependencia exterior de energía al aumentar la electrificación, que puede abastecerse a través de fuentes renovables, lo que tendrá una influencia directa en la seguridad energética de los Estados miembros al aumentar la resiliencia global del sistema de energía, sobre todo si se aplican los combustibles de bajas emisiones a los sectores que presentan mayores dificultades en su descarbonización, como el transporte.

A este respecto, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente presentada por la Comisión –y elaborada por la comisaria de Transportes, Adina Vălean– ahonda en la necesidad de descarbonizar y digitalizar el sistema de transporte europeo, abandonado «el paradigma existente de cambios progresivos en favor de una transformación radical»⁵³. De este modo, para 2030 se apuesta por los vehículos de cero emisiones, la movilidad urbana sostenible y la alta velocidad ferroviaria para viajeros y mercancías, además de la supresión de los tramos aéreos de corta duración⁵⁴, para lo que se requiere una mayor financiación que permita abastecer a las administraciones y la sociedad civil de los medios, los incentivos y los combustibles alternativos necesarios para ello, pues la tecnología actual sigue estando poco madura para alcanzar estos objetivos. Dado que la descarbonización y electrificación del transporte implicará el descenso de las importaciones de energía, estos planes permitirán alcanzar en varias décadas la autonomía energética, lo que tendrá importantes beneficios para la seguridad energética.

Sin embargo, la innovación tecnológica e industrial de cara a cumplir con los objetivos del Pacto Verde Europeo conlleva el serio riesgo de sustituir la actual dependencia del crudo y el gas natural por la de otros materiales y recursos que no se encuentran en territorio europeo. Por lo tanto, todas las estrategias incluidas en el Pacto Verde Europeo deben asegurar que la consecución de sus objetivos no suponga una merma de la autonomía estratégica europea. Para ello, la Comisión

⁵² *Ibidem.* pp. 2-4.

⁵³ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro*. Bruselas, documento COM(2020) 789 final. p. 2. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

⁵⁴ La estrategia propone un criterio por el que no puedan imponerse Obligaciones de Servicio Público (OSP) para los vuelos de corta distancia cuando exista una conexión alternativa, adecuada, más sostenible y competitiva, una medida en línea de lo propuesto por numerosas asociaciones ecologistas, que llevan años pidiendo la supresión de los vuelos menores de dos horas, principalmente entre grandes ciudades. *Ibidem.* p. 24.

presentó en 2020 la Estrategia Industrial Europea, así como una actualización posterior para adaptarla a las necesidades localizadas durante la pandemia, con la que se pretende acelerar la doble transición energética y digital, aumentar la resiliencia del mercado único y dotar a la UE de un mayor grado de autonomía estratégica a todos los niveles en línea con la ampliación del término realizado por el Consejo Europeo el 2 de octubre de 2020⁵⁵. En ella, se propone diversificar las asociaciones internacionales, aumentar las alianzas industriales para acelerar actividades claves y la reducción de las dependencias estratégicas, principalmente respecto a las materias primas, baterías, ingredientes farmacéuticos activos, hidrógeno, semiconductores y tecnologías de computación en la nube y en el borde⁵⁶.

En el marco de estos planes, la Comisión publicó la comunicación *Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad*, cuyo principal objetivo es asegurar el éxito del Pacto Verde Europeo mediante el aumento de la resiliencia y la seguridad de suministro, ya que «el acceso a los recursos es una cuestión de seguridad estratégica para la ambición de Europa de sacar adelante el Pacto Verde»⁵⁷. Para ello, se requiere aumentar la autonomía estratégica con el fin de dotar de cadenas de valor resistentes a los sectores energéticos, industrial y de transporte, un uso circular de los recursos y un abastecimiento regional⁵⁸, entre otras medidas. De este modo, la autonomía estratégica se

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Estrategia industrial europea*. Prioridades 2019-2024. Una Europa Adaptada a la Era Digital. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es [Última consulta: 10-02-2021]

⁵⁶ Un informe de la Comisión sobre las dependencias estratégicas europeas aportaba un panorama bastante desolador al respecto. Por ejemplo, y pese a que el cambio de modelo energético y digital requerirá aumentar la producción de litio entre 16 y 27 veces y la de cobalto entre 3 y 15 veces hasta 2050, en la actualidad los Estados miembros sólo producen el 1% de todas las materias primas necesarias para fabricar baterías. Con el resto de los materiales la situación es similar, ya que el 98% del suministro de elementos de tierras raras procede de China, el mismo porcentaje del borato de Turquía, el 71% del platino de Sudáfrica y el 80% del volumen de ingredientes farmacéuticos activos de un grupo de 5% países. A esto se suman las dificultades existentes debido a que más del 70% de la producción mundial de cobalto, tierras raras y tungsteno está sujeta a restricciones de exportación. Además, su disponibilidad está menguando profundamente, ya que la extracción de estos materiales se ha duplicado desde 1990. COMISIÓN EUROPEA. (2021). *In-depth reviews of strategic areas for Europe's interests*. Prioridades 2019-2024. Una Europa Adaptada a la Era Digital. Estrategia Industrial Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_es [Última consulta: 10-02-2021]

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad*. Bruselas, documento COM(2020) 474 final. p. 1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=ES>

⁵⁸ La búsqueda de los materiales necesarios para la transición energética en territorio europeo ha llevado al resurgimiento de la actividad minera en algunos Estados miembros. En España y Portugal, países históricamente productores, se han duplicado los proyectos de extracción y procesamiento de wolframio, níquel, cobalto, coltán, cobre, litio y magnesio, entre otros, cuyo control es esencial para no sustituir la dependencia de los hidrocarburos por la de los minerales y aumentar la autonomía estratégica. Sin embargo, y pese al esfuerzo regulatorio de las instituciones comunitarias para aumentar la seguridad en el sector, estos proyectos a menudo chocan con la oposición de las administraciones locales y la sociedad civil debido a su alta impopularidad y el miedo a accidentes ambientales. Para conocer más sobre el renacimiento de las minas en diferentes comunidades autónomas, véase el

convierte en una parte central del Pacto Verde Europeo, pues «el proceso de transformación y modernización de su economía depende de que consiga garantizar de forma sostenible las materias primas primarias y secundarias que necesita para ampliar el uso de tecnologías limpias y digitales en todos los ecosistemas industriales»⁵⁹.

7.3.3. La dimensión exterior del Pacto Verde Europeo

Además de todos los ambiciosos proyectos establecidos en la estrategia marco, y en línea con la intención de aumentar la dimensión climática de la política exterior, el Pacto Verde Europeo tiene como uno de sus principales objetivos convertir a la UE en el líder mundial de la lucha climática, una ambición ligada tanto a lo establecida en la Unión de la Energía como al interés de la presidenta Von der Leyen de aumentar la influencia geopolítica de la UE en un contexto global dominado por el cuestionamiento del multilateralismo y de distanciamiento de los socios tradicionales. Para ello, la nueva Comisión promueve una «diplomacia por el pacto verde»⁶⁰ para consolidar y ampliar los compromisos climáticos a nivel internacional, algo que tomó especial relevancia en 2019 ante la negativa del presidente estadounidense Donald Trump a comprometerse con el Acuerdo de París y que era justo el marco en el que se basaba la agenda mundial europea⁶¹.

La dimensión exterior del Pacto Verde Europeo se centra en utilizar los diferentes canales multilaterales y bilaterales para alcanzar acuerdos jurídicamente vinculantes con los socios más contaminantes. En el primero de los casos, destacaba la importancia del G20 –cuyos miembros son responsables del 80% de las emisiones de gases invernadero– y de la ONU como estructuras principales en las que negociar mercados internacionales de carbono con los que potenciar la lucha climática. En segundo lugar, se establece que las relaciones con los socios prioritarios deben tener un claro componente verde, utilizando todos los instrumentos financieros y diplomáticos para sumarlos a la transición energética global, además de situar las cuestiones climáticas en la primera página de todas las asociaciones estratégicas. Por ejemplo, la estrategia animaba a incluir compromisos sostenibles en las cumbres UE-China programadas para 2020, lo que suponía un claro mensaje sobre la intención de buscar nuevas alianzas medioambientales al margen de los

reportaje de Óscar Granados para el Diario El País. GRANADOS, O. (2021). “Las minas españolas resucitan”. Madrid, *El País*. 22 de agosto de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-08-22/las-minas-espanolas-resucitan.html> [Última consulta: 23-08-2021]

⁵⁹ *Ibidem*. p. 19.

⁶⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El Pacto... Op. Cit.* p. 24.

⁶¹ Sin embargo, el actual presidente, Joe Biden, ha anunciado recientemente su intención de volver a incluir a EE. UU. en el Acuerdo de París. MARS, A. (2019). “Trump notifica su portazo al Acuerdo de París contra el cambio climático”. Washington, *El País*. 5 de noviembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/11/04/actualidad/1572901274_683382.html [Última consulta: 10-02-2021]

socios tradicionales⁶². Por último, los fondos europeos destinados a la cooperación exterior y a la PEV tienen que estar en línea con lo establecido en el Pacto Verde Europeo.

Para acelerar el trabajo climático conjunto, la Comisión quiere utilizar toda su potencia comercial para lograr avances significativos en la lucha climática, haciendo del cumplimiento del Acuerdo de París un elemento esencial en los tratados de libre comercio que se negocien. La idea es que, aprovechando su capacidad normativa y la fuerza de su mercado único, la UE ayude a fijar las normas aplicables a todas las cadenas de valores a nivel global, instaurando cláusulas medioambientales que se traduzcan en compromisos vinculantes y ratificables, lo que hará que todos los productos que entren en los Estados miembros cumplan con los estándares climáticos requeridos⁶³. Sin embargo, esto supone un evidente problema, pues algunos sectores de la industria europea dependen de la importación de valiosos materiales desde terceros países, muchos de ellos con una gran huella de carbono, lo que podría afectar a la capacidad productiva, aunque esta vulnerabilidad se podrá reducir conforme se potencie la autonomía estratégica y la producción propia. Además, la Comisión asume que la transición energética va a reconfigurar las relaciones geopolíticas, incluyendo los intereses comerciales, económicos y de seguridad, por lo que es necesario mejorar el proyecto común a nivel interno para afrontar mayor claridad la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo.

Aunque la diplomacia climática europea viene consolidándose desde hace casi una década y ha permitido importantes avances al respecto, el Consejo de Asuntos Exteriores asumió con interés el aumento del nivel de ambición establecido en el Pacto Verde Europeo. De este modo, en enero de 2021 invitó tanto al AR como a la Comisión a reforzar la «diplomacia climática y energética de la UE en pro de una transición mundial hacia la neutralidad climática, al tiempo que se garantizan la resiliencia y la competitividad propias de la UE en un entorno geopolítico y de seguridad cambiante»⁶⁴. El objetivo es consolidar el liderazgo global en la lucha climática para aplicar políticas sostenibles a escala internacional, aumentando los mecanismos de cooperación, la financiación internacional, el trabajo conjunto con los socios para frenar la degradación medioambiental y contrarrestar las vulnerabilidades económicas y de seguridad que emanan de esta, principalmente en los países menos desarrollados. Así, el Pacto Verde Europeo está sirviendo

⁶² *Idem*.

⁶³ *Ibidem*. p. 25.

⁶⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2021). *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir con la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento ST 5545/21. p. 2. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5263-2021-INIT/es/pdf>

para reforzar la política exterior y la autonomía estratégica gracias a la capacidad normativa para adaptar la lucha climática a la nueva realidad geopolítica.

7.3.4. La financiación del Pacto Verde Europeo

Cuando se anunció su complejo diseño, una de las grandes dudas que suscitó el Pacto Verde Europeo fue la viabilidad de su financiación debido a que los planes expuestos anticipaban un considerable desembolso en un momento en el que la salida de Reino Unido había dejado un hueco de entre 9.000 y 10.000 millones de euros anuales en el presupuesto plurianual⁶⁵. La Comisión estimó que la consecución de los objetivos en materia de clima y energía costarán unos 260.000 millones de euros adicionales en los próximos diez años⁶⁶, aunque se entiende que la cifra también incluye los proyectos propuestos en el marco de la Unión de la Energía. En todo caso, es evidente que la consecución de los objetivos climáticos y energéticos, unidos a partir de 2020 en un mismo paquete, requieren un esfuerzo presupuestario considerable en el marco del MFP, lo que incluso podrá reducir el monto destinado a otras partidas.

A rasgos generales, el total del dinero destinado en los próximos años a medio ambiente, clima y energía va a ser muy alto. Como se ha explicado con anterioridad, en el Reglamento (UE) 1316/2013, por el que se creaba el MEC, se cifró en 250.000 millones de euros las necesidades de inversión solo en la infraestructura energética básica entre los años 2013 y 2020, aunque en total se requiere cerca de un billón de euros para completarlas en su totalidad. Para la siguiente década, los planes de construcción deberán continuar hasta que cada Estado miembro alcance el 15% de interconexión, lo que supondrá un desembolso que la Comisión estima en 180.000 millones de euros⁶⁷. A esto hay que sumarle los 260.000 millones de euros extras solicitados por la Comisión para el Pacto Verde Europeo⁶⁸, lo que ha obligado a movilizar cerca de 440.000 millones de euros durante los siguientes 10 años. Esta cifra coincide con lo estipulado en 2016 por la Comisión en

⁶⁵ El dato lo aporta Mario Kölling en un análisis para el Instituto Elcano, aunque, como la cifra varía según las estimaciones de diferentes autores, en esta investigación es tomada como una aproximación. KÖLLING, M. (2017). “El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE”. *Real Instituto Elcano*. Documento ARI 53/2017. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2017-kolling-impacto-brexit-presupuesto-ue

⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia*. Bruselas, documento COM(2019) 285 final. p. 20. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0285&from=EN>

⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Reforzar las redes energéticas de Europa*. Bruselas, documento COM(2017) 718 final. p. 2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0718&from=EN>

⁶⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El Pacto... Op. Cit.* p. 18.

el paquete *Energía limpia para todos los europeos*, en el que se aseguraba que se necesitan inversiones anuales de unos 379.000 millones de euros para alcanzar los objetivos sobre clima y energía en 2030⁶⁹.

Según el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible –el informe en el que se detalla el esfuerzo presupuestario para la política climática y energética europea hasta 2030–, el capítulo de la financiación del Pacto Verde Europeo tiene dos pilares. El primero consta de tres patas, las cuales son el gasto directo para realizar las inversiones necesarias, la creación de un marco favorable para el capital privado y público que permita identificar correctamente las inversiones sostenibles a través del Fondo InvestEU⁷⁰ y un apoyo especial a los promotores, especialmente las Administraciones públicas, para ejecutar empresas alineadas con el Pacto Verde Europeo⁷¹. En este pilar también se incluyen partidas establecidas en otras políticas o instrumentos comunitarios, como el Fondo de Cohesión, la PAC, el MEC o el Fondo Social Europeo, entre otros, ya que todos los programas de la Comisión para el próximo MFP deben incluir «medidas específicas para reforzar la vinculación entre la ejecución del presupuesto de la UE y el objetivo de una Europa más verde y sin carbono»⁷².

El segundo pilar es el Mecanismo de Transición Justa, diseñado para que el cambio de modelo se haga de manera equitativa y sin dejar a nadie atrás. Sus objetivos son mitigar el impacto socioeconómico de la transición en las zonas más vulnerables, ofrecer oportunidades a los sectores más afectados por los cambios y brindar apoyo específico para generar la inversión necesaria para sustituir las industrias contaminantes por las sostenibles, «ya que la neutralidad climática exigirá una reestructuración en profundidad de sus economías, cambios estructurales en los modelos de negocio y nuevos requisitos en materia de cualificaciones»⁷³. Este está igualmente dividido en tres partes, las cuales son un Fondo de Transición Justa, destinado tanto a ayudar a las regiones productoras de carbón, lignito, esquisto bituminoso y turba y como a aquellas que generan gran cantidad de gases de efecto invernadero⁷⁴; un régimen específico en el Fondo InvestEU para

⁶⁹ *Ibidem.* p. 4.

⁷⁰ Según se estipula en el documento, el fondo InvestEU aportará las garantías presupuestarias por parte de la UE para reducir el riesgo de las operaciones de financiación e inversión de los proyectos medioambientales.

⁷¹ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Inversiones para una Europa Sostenible: Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*. Bruselas, documento COM(2020) 21 final. p. 2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021&from=ES>

⁷² *Ibidem.* p. 6.

⁷³ *Ibidem.* p. 17.

⁷⁴ La producción de estos elementos se concentra por regiones, las cuales son muy dependientes en términos de empleo tanto de su industria directa como asociada. Por ejemplo, Estonia posee grandes cantidades de esquisto bituminoso, el cual es muy importante para su producción de energía. Dado que la reducción de estos elementos en el mix energético comunitario es esencial para alcanzar el objetivo de neutralidad climática en 2050, es necesario

generar inversión adicional en los territorios más afectados y un instrumento de préstamos del BEI para promover la inversión públicas en las áreas más vulnerables.

Por otra parte, la iniciativa privada tendrá un importante papel en la financiación del Pacto Verde Europeo, asumiendo un porcentaje de su coste. Para ello, la Comisión ambiciona crear un marco empresarial y jurídico que haga atractiva la inversión sostenible y su inclusión en todos los sectores de la industria y los servicios, ayudando «a desarrollar prácticas contables del capital natural normalizadas»⁷⁵. Con este fin, solicitó al Parlamento Europeo y el Consejo que clasificaran las actividades más deseables a nivel climático y energético y desincentivaran aquellas que no estuvieran en línea con estas metas. El objetivo es integrar los riesgos medioambientales en los financieros para evitar que el rendimiento a corto plazo se anteponga a los objetivos en materia medioambiental, como por ejemplo las inversiones en energías no renovables. Sin embargo, para lograrlo es imprescindible la cooperación de los Estados miembros, que tendrán que modificar su fiscalidad para enviar las señales correctas a los inversores y a los ciudadanos, como por ejemplo el fin de las subvenciones a los combustibles fósiles.

En línea con los objetivos en materia de innovación reflejados en la Unión de la Energía, el Pacto Verde Europeo también contempla «aumentar considerablemente el despliegue y la demostración a gran escala de nuevas tecnologías en todos los sectores y en todo el mercado único»⁷⁶, haciendo de las soluciones sostenibles y la innovación disruptiva la espina dorsal de la transición energética. La Comisión movilizará hasta el 35% del presupuesto del programa Horizonte Europa en la financiación del desarrollo en materia de investigación e innovación aplicada a la lucha contra el cambio climático y al sector energético, una decisión ligada a la prioridad de avanzar en materia digital –datos e inteligencia artificial, entre otros– para alcanzar la soberanía tecnológica y convertir a la UE en la pionera mundial en este ámbito. Esto no solo tendrá un importante efecto en los proyectos climáticos, sino también en la autonomía estratégica, pues ayudará a alcanzar una soberanía tecnológica esencial para evitar nuevas dependencias.

Tal y como prometió Von der Leyen en su candidatura, todos estos programas e iniciativas movilizarán al menos un billón de euros con cargo a la UE hasta 2030, repartidos en 503.000 millones de euros de financiación directa europea, 114.000 millones de euros de los Estados miembros, 279.000 millones de euros a través de InvestEU y 143.000 millones de euros en el Mecanismo de Transición Justa. A esto hay que sumarle los fondos de innovación y

diseñar planes específicos para apoyar la transición energética y económica de estos territorios. Por eso, el Fondo de Transición Justa se enmarca en la Política de Cohesión. *Ibidem.* p. 19.

⁷⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El Pacto... Op. Cit.* p. 20.

⁷⁶ *Ibidem.* p. 21.

modernización, que aportarán 25.000 millones de euros al esfuerzo comunitario, aunque no se contemplan dentro del presupuesto del Pacto Verde Europeo⁷⁷. Además, la Comisión propuso en el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible que el 25% de los fondos del MFP respondan a la actual alta ambición climática, es decir, que se gasten en proyectos con claros objetivos medioambientales o que ayuden a la consecución de la transición energética y la lucha climática⁷⁸. Por último, se ha establecido el llamado «mandamiento verde», por el que todas «las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la UE en su transición justa hacia un futuro sostenible»⁷⁹ y no ocasionar daños al ecosistema.

A grandes rasgos, el proyecto diseñado por la Comisión involucra tanto capital público como privado en un plan de inversiones en el que conviven la financiación directa y específica con el apoyo puntual a propuestas en materia de clima y energía, así como fondos comunitarios y nacionales. Además, el considerable esfuerzo que va a suponer el pago del Pacto Verde Europeo obliga a integrar las metas de sostenibilidad climática en todos los programas de la UE, así como ecologizar los presupuestos y la fiscalidad de los Estados miembros para que sumen en el esfuerzo comunitario. Además, se cuenta con la activa participación del BEI, que para el 2025 aumentará al 50% sus proyectos de lucha contra el cambio climático⁸⁰. De este modo, la transición energética y climática se ha convertido en el gran objetivo europeo para las próximas décadas, poniendo al servicio de este no solo un importante esfuerzo político y social, sino también gran parte de los recursos económicos hasta 2030.

Sin embargo, tras la crisis del covid-19 algunos de estos planes de financiación han sido mejorados a través del plan de recuperación aprobado por el Consejo Europeo en julio de 2020. Esto se debe a que, en la actualidad, el Pacto Verde Europeo es, junto con los proyectos de digitalización, «la estrategia de crecimiento de Europa»⁸¹. Por lo tanto, la UE pretende aprovechar la necesidad de relanzar la economía para completar la transición energética y digital en los Estados miembros. De este modo, se estimó que «el 30% del importe total de gasto del presupuesto de la Unión y de “Next Generation EU” contribuya a los objetivos climáticos»⁸² —un 5% más de

⁷⁷ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Plan de Inversiones para... Op. Cit.* p. 6.

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El Pacto... Op. Cit.* p. 22.

⁸⁰ *Ibidem.* p. 9.

⁸¹ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación.* Bruselas, documento COM(2020) 456 final. p. 7.

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

⁸² CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones.* Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 10/20. p. 14. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

lo solicitado por la Comisión algunos meses antes– y que todo el gasto europeo esté en consonancia con el Acuerdo de París. Además, el aumento del MFP y la puesta en marcha del NextGenerationEU dota de más fondos a algunos mecanismos de financiación del Pacto Verde Europeo, como el Fondo de Transición Justa o el InvestEU⁸³.

En línea con lo explicado en el capítulo anterior, no es difícil ver en el Pacto Verde Europeo un instrumento federador del proyecto de integración, más aún cuando se ha convertido en una parte fundamental del MFP y del NextGenerationEU. Esto se debe a que en su ejecución no prima la lógica nacional sino la comunitaria –los fondos se aplicarán allí donde sea necesario–, dota a las instituciones europeas de un importante papel a la hora de aplicar las políticas –la Comisión debe evaluar y aprobar los planes nacionales–, es el destinatario de parte de los fondos adquiridos a través de la emisión de deuda conjunta y permitirá avanzar en políticas enmarcadas dentro de las competencias compartidas establecidas en los Tratados constitutivos, como son las de energía y medio ambiente. Además, al constar de una relevante dimensión exterior, el Pacto Verde Europeo también dota a la UE de una acción internacional mucho más coherente y asertiva que ayudará a aumentar su influencia global y asumir un liderazgo mundial en materia climática, profundizando en el carácter federal de la PESC.

7.4. El Pacto Verde Europeo como potenciador de la acción global de la UE

El análisis detallado del Pacto Verde Europeo deja pocas dudas sobre su importancia como potenciador de la acción global de la UE. Esto se debe a que, en su dimensión interna, va a fortalecer profundamente a los Estados miembros, dotándolos de autonomía, resiliencia y un mayor grado de seguridad en todos los sectores estratégicos, lo que es clave para desplegar una política exterior mucho más firme y decidida. Por otra parte, su éxito ayudará a seguir «promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo»⁸⁴, contribuyendo a configurar un sistema normativo internacional justo y equitativo en un marco multilateral. De este modo, el proyecto es esencial para fortalecer el Acuerdo de París como herramienta principal de la lucha climática global, «promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo»⁸⁵.

⁸³ El Consejo Europeo aumentó el Fondo de Transición Justa desde los 7.500 millones de euros hasta los 10.000 millones de euros. Por su parte, InvestEU pasó a contar con 5.600 millones de euros, de los que el 30% deben tener objetivos climáticos, y se diseñaba un régimen específico en el marco del Mecanismo para una Transición Justa, lo que le establece como uno de los principales programas del Plan de Inversiones para una Europa Sostenible.

Ibidem. p. 5.

⁸⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El Pacto... Op. Cit.* p. 23.

⁸⁵ *Idem.*

La importancia de la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo reside en que su éxito no solo depende de la capacidad de los Estados miembros para aplicar las políticas establecidas, sino también de la cooperación internacional y el nivel de ambición de los socios internacionales para reducir las emisiones globales y caminar conjuntamente hacia un planeta más sostenible. Por eso, el Pacto Verde Europeo es un gran potenciador de la acción global de la UE, ya que la dota de las herramientas necesarias para perseguir objetivos claros en un entorno multilateral. Así, la UE ha asumido definitivamente la lucha climática como parte central de su cultura estratégica y su identidad como actor global, apostando por una diplomacia climática y energética asertiva con la que animar y apoyar a los socios a reducir sus emisiones y a ejecutar políticas medioambientales más ambiciosas que permitan cumplir con lo pactado en el Acuerdo de París.

Según Borrell, «este es el espíritu de la Comisión Geopolítica»⁸⁶, ya que «convirtiendo a la UE en el principal ejemplo de una transición justa y sostenible, tendremos la credibilidad necesaria para presionar y ayudar a los demás a hacer lo mismo. Entonces podremos influir realmente en el futuro de nuestro planeta»⁸⁷. La idea es que la UE y sus Estados miembros sean «agentes activos en las organizaciones y foros [...] con el fin de fomentar asociaciones globales y garantizar la aplicación del Acuerdo de París y los ODS, al tiempo que defiende, refuerza y sigue desarrollando regímenes de cooperación multilateral»⁸⁸. De este modo, se sitúa la dimensión climática y energética como la parte central de la acción exterior al utilizar todos los instrumentos diplomáticos, comerciales y financieros para establecer alianzas verdes que permitan alcanzar los objetivos medioambientales comunitarios.

Sin embargo, para que esto funcione se requiere de una gobernanza global inclusiva y eficaz basada en unas normas comunes en la que todos los Estados se sientan identificados. Por eso, se debe fomentar un multilateralismo activo y participativo, algo que se está volviendo cada vez más complicado debido a la creciente rivalidad geopolítica entre las grandes potencias, que persiguen un régimen mucho más selectivo del Derecho Internacional con el que favorecer sus intereses nacionales sin asumir responsabilidades. En este difícil contexto, la UE está obligada a defender la reforma y modernización de las instituciones multilaterales con el fin de dotarlas de un poder que les permita afrontar los retos actuales, principalmente el cambio climático,

⁸⁶ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “El Pacto Verde de la UE – Una perspectiva global”. *Una ventana al mundo*, 1 de diciembre de 2019. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72498/el-pacto-verde-de-la-ue-%E2%80%93-una-perspectiva-global_es [Última consulta: 16-02-2021]

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ PARLAMENTO EUROPEO. (2018). *Propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre la diplomacia climática*. Comisión de Asuntos Exteriores. Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria. Procedimiento (2017/2272(INI)). europarl.europa.eu Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0221_ES.html [Última consulta: 16-02-2021]

aprovechando «su poder regulador y su singular mercado único y su economía social de mercado, su posición como primer superpotencia comercial del mundo y la importancia del euro»⁸⁹ para aumentar su liderazgo mundial y trabajar con todos los socios interesados en el establecimiento de un marco normativo riguroso, sobre todo respecto al cambio climático. Esto debe hacerse sin renunciar a las prioridades estratégicas establecidas en la EGS, como son los derechos humanos, la democracia, la protección del clima y el medioambiente y el desarrollo sostenible.

Este proyecto aumentará la influencia europea mundial, ya que los países más dependientes de los hidrocarburos –tanto en su venta como en su consumo– deberán contar con la ayuda de la UE para llevar a cabo la transición energética, además de ver reducidas su capacidad de presión ante los Estados miembros. Por otra parte, la necesidad de nuevos materiales para la industria de las renovables y la digitalización obligará a una colaboración más profunda con socios estratégicos, como China o algunos países de África, aunque se debe asegurar que estas nuevas asociaciones se establecen en términos de igualdad y no reducen la autonomía estratégica. Gracias a estas necesidades, la UE tendrá acceso a nuevos mercados desde una posición privilegiada mientras que la estricta normativa medioambiental frenará las inversiones extranjeras no limpias, lo que tendrá efectos económicos, comerciales y de seguridad positivos a medio y largo plazo⁹⁰.

Por último, las implicaciones del Pacto Verde Europeo en la seguridad energética y la autonomía estratégica son evidentes, sobre todo debido a que el objetivo de neutralidad climática obligará a sustituir el uso de hidrocarburos, en su mayor parte importados, por fuentes renovables de producción propia, avanzando de este modo hacia la autonomía energética, la cual es esencial para el desarrollo de ambas. Además, la integración de los sistemas de energía permitirá aumentar la resiliencia de estos, mientras que la nueva estrategia industrial –no incluida en el Pacto Verde Europeo, pero con importantes lazos con este– ayudará a reducir la dependencia de materiales clave y evitar una nueva subordinación a elementos estratégicos, aumentando la capacidad de acción europea tanto a nivel interno como en el escenario internacional.

⁸⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación...: sobre el refuerzo... Op. Cit.* p. 2.

⁹⁰ LEONARD, M., PISANI-FERRY, J., SHAPIRO, J., TAGLIAPIETRA, S. y WOLFF G. (2021). “Por qué el Pacto Verde Europeo puede convertir a la UE en líder mundial de la acción climática”. Opinión. *La Vanguardia*. 3 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/opinion/20210303/6262326/pacto-verde-europeo-ue-lider-accion-climatica.html> [Última consulta: 04-03-2021]

8. IMPLICACIONES DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE

SUMARIO: 8.1. Introducción / 8.2. Relación entre seguridad energética y autonomía estratégica / 8.3. Confluencia entre seguridad energética y autonomía estratégica: la acción exterior en materia de clima y energía / 8.4. La consolidación de la autonomía estratégica de la UE: la importancia central de la seguridad energética

8.1. Introducción

La seguridad energética es un aspecto relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica. Como se analizará en el presente capítulo, esto se debe a que sin un mínimo nivel de esta es imposible alcanzar una plena capacidad para decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de independencia en el contexto internacional, sobre todo en escenarios de alta rivalidad geopolítica, pues la vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía hacen a cualquier actor sensible a coerciones o amenazas dirigidos directamente a su red energética, lo que, al tratarse de un elemento esencial de su propia seguridad, reduce el margen de maniobra y condiciona profundamente la acción exterior de este. Por lo tanto, y en línea con la hipótesis principal de esta investigación, es evidente que uno de los requisitos para disfrutar de una plena autonomía estratégica es disponer de un sistema energético integrado, resiliente, diversificado y, a rasgos generales, lo más seguro posible.

En el contexto europeo, las características del sistema energético de los Estados miembros condicionan irremediamente la autonomía estratégica de la UE. La alta dependencia de las importaciones de hidrocarburos, las difíciles relaciones con los países estratégicos y la todavía baja integración del mercado común influyen considerablemente en el proyecto global europeo. Pero eso está cambiando a una enorme velocidad. Como se ha detallado en el capítulo 4, desde que se implementó la Estrategia Europea de la Seguridad Energética la UE ha sido capaz de revertir todas las tendencias negativas, aumentando la producción propia, mejorando la eficiencia, reduciendo la demanda y consolidando la legislación comunitaria, lo que sin duda ha contribuido a mejorar su posición geopolítica y su autonomía estratégica. Aunque todavía hay mucho margen de mejora, las previsiones anticipan mayores progresos en estas estrategias energéticas, por lo que cabe esperar un exponencial incremento de la influencia europea en la política internacional.

Además, en tan solo seis años la UE ha conseguido desarrollar una dimensión exterior de la política energética altamente beneficiosa para su proyecto global. Como se explicará en este capítulo, la diplomacia energética y climática se han convertido en herramientas clave para desplegar una acción coherente y decidida en la materia, desarrollando alianzas estratégicas, fortaleciendo la legislación internacional y patrocinando una transición hacia un nuevo modelo

energético, económico y social. Como no puede ser de otro modo, este proyecto está en línea con la cultura estratégica europea definida en la EGS, favoreciendo el multilateralismo, las normas comunes, el progreso igualitario y el respeto a los derechos humanos. Esto no solo ha fortalecido la seguridad energética del conjunto de los Estados miembros, sino que ha convertido a la UE en el líder mundial de la lucha climática, lo que le capacita para marcar la agenda política, predominar en la toma de decisiones conjunta y fijar el grado de ambición del resto de sus socios.

En este contexto, el Pacto Verde Europeo tiene una trascendencia central tanto en la seguridad energética como en la autonomía estratégica de la UE. Esto se debe, en primer lugar, a que en el plano interior profundiza en una política de reducción de emisiones, de eficiencia y de electrificación de servicios en base a la producción a través de energías renovables. Debido a que la dependencia de los hidrocarburos es uno de los factores centrales de la baja seguridad energética, su cada vez menor importancia en el mix energético disminuirá progresivamente la vulnerabilidad del sistema de energía comunitario. En segundo lugar, porque aspira a convertir a la UE en el líder mundial del cambio climático, intensificando lo hecho hasta ahora y poniendo a su disposición todos los instrumentos de la acción exterior para alcanzar los objetivos marcados y aumentar el grado de ambición. Además, dadas las profundas consecuencias que tendrá la transición energética en todas las esferas globales, la influencia mundial europea se trasladará progresivamente a todas las dimensiones de la política internacional.

8.2. Relación entre seguridad energética y autonomía estratégica

Como se puede deducir de los anteriores capítulos, seguridad energética y autonomía estratégica son dos conceptos simbióticos, pues el desarrollo de uno está estrechamente ligado al del otro. Dado que la energía es un elemento vital de la seguridad nacional, para disfrutar de un alto grado de autonomía estratégica se requiere indispensablemente de una mínima seguridad energética, pues de lo contrario será imposible perseguir los intereses y objetivos propios de la política exterior sin sucumbir a presiones o ataques externos a los sistemas de energía. Esa influencia es bidireccional, ya que para aumentar la seguridad energética se requieren también estándares elevados de autonomía estratégica que permitan poner en marcha proyectos energéticos de manera independiente y con la máxima resiliencia posible, como los establecidos en la Unión de la Energía o el Pacto Verde Europeo. Por lo tanto, se trata de dos términos simétricos, pues en circunstancias normales el desarrollo de uno está fuertemente influenciado por el del otro.

La relación entre seguridad energética y autonomía estratégica se refleja con claridad en tres documentos comunitarios. El primero es la EGS, donde se ubica la inseguridad energética como uno de los mayores retos a los que se enfrenta la UE en la actualidad. Dado que en la

estrategia se establece tanto la necesidad de reducir esta amenaza como la ambición de alcanzar la autonomía estratégica, de manera implícita se reconoce el nexo entre ambas, pues para lograr una se requiere inevitablemente elevar los estándares de la otra. El segundo texto es en la estrategia marco de la Unión de la Energía, donde también se adopta este punto de vista, ya que se considera que «la Unión Europea tiene que aumentar su capacidad para proyectar su poder en los mercados mundiales de la energía»¹. En este punto se observa el carácter convergente y sincrónico de los dos términos, pues para aumentar la seguridad energética se requiere una política exterior completamente autónoma, pero esta no se alcanzará si a su vez no se reduce la dependencia del abastecimiento. Por último, en enero de 2021 el Consejo de Asuntos Exteriores amplió esta visión al reconocer que la inseguridad energética ya no solo está asociada, entre otros elementos, al acceso a los hidrocarburos, sino también a los materiales necesarios para desarrollar fuentes de energía alternativas y renovables a estos, lo que puede debilitar la acción exterior a medio y largo plazo².

8.2.1. Relación entre la autonomía estratégica y el suministro energético

Para un actor tan condicionado por el abastecimiento de crudo y gas natural –la UE tiene un ratio de dependencia energética medio del 58%–³, la posibilidad de desplegar una acción exterior autónoma está supeditada a su vital necesidad de importación de energía. Esto reduce irremediabilmente la capacidad de acción en la esfera global, pues todos los proyectos desplegados pueden verse afectados no solo por la amenaza directa de un corte de suministro o un aumento del precio, sino también por los propios vaivenes y fluctuaciones de los mercados internacionales de la energía. Ante esto, las estrategias sectoriales pueden ser muy útiles para aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad, impulsando medidas como la diversificación de fuentes de abastecimiento, el aumento de las reservas, la interconexión entre Estados miembros o la puesta en marcha de herramientas técnicas para elevar la seguridad de la red, tal y como se recoge en la Estrategia Europea de Seguridad Energética.

¹ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Bruselas, documento COM(2015) 80 final. p. 7. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF

² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2021). *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento ST 5545/21. p. 9. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5263-2021-INIT/es/pdf>

³ EUROSTAT. (2019). *Dependencia de las importaciones de energía*. Infografías energéticas. Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_dashboard/ndash.html?geo=EU27_2020&year=2019&language=EN&detail=1&nrg_bal=&unit=MTOE&chart=chart_6&modal=0) Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_dashboard/ndash.html?geo=EU27_2020&year=2019&language=EN&detail=1&nrg_bal=&unit=MTOE&chart=chart_6&modal=0 [Última consulta: 28-05-2021]

Sin embargo, la eficacia de estos instrumentos es limitada, sobre todo si se aplican en un contexto local o regional. Esto se debe, tal y como se plantea en el capítulo 2, a que la globalización ha propiciado la creación de mercados de energía integrados a escala mundial, lo que obliga a trabajar con otros actores internacionales para asegurar las rutas de suministro y la seguridad del abastecimiento. Además, los Estados en posesión de reservas de hidrocarburos tienden a utilizar la energía como una herramienta de poder, lo que les permite perseguir sus objetivos a través de la coacción y la presión. Ante esto, el aumento de la seguridad energética requiere de capacidades globales tanto de *soft power* como de *hard power*, pues obliga tanto al diálogo y la cooperación energética entre Estados como a disponer de una capacidad militar propia para asegurar el acceso y el libre flujo de la energía en situaciones de alto riesgo.

Respecto a estas capacidades de Defensa, el desarrollo de la PCSD es esencial para proteger de manera efectiva las redes de abastecimiento europeo, contando tanto con los instrumentos operativos necesarios como con la capacidad jurídica para intervenir con éxito en circunstancias de inseguridad energética grave y repentina. La EGS es clara al respecto, ya que decreta que «frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos»⁴, actuando de manera autónoma y directa en situaciones de crisis. Dado que la estrategia reconoce la inseguridad energética como uno de los principales retos de la UE, y entendiendo que la energía es un elemento clave y vital de la seguridad nacional, es evidente que se contempla el uso de la fuerza militar para reducir las amenazas al suministro cuando sea completamente necesario. Por ejemplo, el desarrollo de la fuerza naval de los Estados miembros permitirá consolidar la seguridad marítima y, en consonancia, la protección de las vías de suministro de energía en los llamados «puntos de estrangulamiento» detectados por Yergin⁵.

Respecto al *soft power*, mucho más presente en la acción exterior europea, la capacidad de la UE como potencia normativa le permite liderar y tomar la iniciativa para diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en el marco de las organizaciones internacionales, como la AIE, y avanzar de manera conjunta con socios prioritarios en cuestiones energéticas, como China. Esto va a ser especialmente relevante si, tal y como defiende Klare, la producción de hidrocarburos va a bascular cada vez más hacia el sur y su consumo hacia el este, lo que obligará a la UE a una acción exterior

⁴ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. p. 14. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf

⁵ Desde 1995 la UE cuenta con la EUROMARFOR, una fuerza marítima formada por Portugal, Francia, Italia y España y cuyos principales objetivos son la gestión de crisis y la seguridad marítima, entre las que se incluyen «misiones de interdicción marítima, protección de la libertad de navegación, protección de la infraestructura energética crítica y las líneas de comunicación marítimas». EUROMAFOR. (2015). *Crisis management, cooperative, security, maritime security*. Main missions. www.euromarfor.org Disponible en: <https://www.euromarfor.org/overview/9> [Última consulta: 11-03-2021]

más decidida en África y el Sudeste Asiático. Por eso, es especialmente relevante la inclusión de disposiciones relacionadas con la energía en los acuerdos con los socios de las regiones productoras y de tránsito, ya que además se cuenta con la ventaja de que la política comercial es competencia exclusiva de la Comisión. Estas cláusulas vienen aplicándose con éxito desde la puesta en marcha de la Unión de la Energía, aunque deben extenderse al conjunto de la acción exterior comunitaria y de los Estados miembros.

Como potencia mundial, la posición de fuerza de la UE dentro de la comunidad internacional descansa, entre otros, en su capacidad para resistir a las presiones externas de la manera más resiliente posible, evitando que otras potencias marquen su agenda incluso por medio de instrumentos de poder duro. Pero para alcanzar esto, la fortaleza, resiliencia y autonomía de su sistema energético es esencial, pues de lo contrario su propia seguridad se vería en peligro. Si en esta investigación se asume la autonomía estratégica como la capacidad de decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de independencia con el objetivo de defender los intereses propios en un contexto de competición geopolítica, la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía –según la definición de seguridad energética aportada por Cherp y Jewell– se erige como una condición indispensable para que estos proyectos puedan realizarse con éxito.

Por lo tanto, para incrementar la seguridad energética y asegurar el abastecimiento se requiere incluirla de manera preponderante en todas las esferas de la PESC y la PCSD. Esto ayudará a elevar el grado de autonomía estratégica al reducir las posibilidades de que un tercer actor utilice la energía como herramienta de coerción en sus relaciones con la UE. Sin embargo, esto origina una llamativa y singular situación, incluso paradójica, ya que para aumentar la seguridad energética es obligatorio actuar con cierta independencia en la escena internacional, pues es requerimiento para elaborar y ejecutar proyectos propios sin sucumbir a presiones externas. Es un círculo vicioso, ya que ambos conceptos se retroalimentan y a su vez son condicionantes. Para sortear esta contrariedad, las instituciones comunitarias han puesto en marcha una ambiciosa acción exterior en materia de clima y energía con la que pretenden utilizar todos los instrumentos de la política exterior para aumentar la seguridad energética y asegurar la coherencia entre los diálogos en materia de energía y de seguridad, así como convertir a la UE en uno de los líderes de una gobernanza mundial.

8.2.2. La autonomía estratégica y las nuevas dependencias estratégicas

Los ambiciosos objetivos de la Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo, así como las enseñanzas de la pandemia del covid-19, han cambiado el paradigma interno y externo en el que

se mueve la UE. De este modo, los nuevos proyectos en materia de clima y energía y la ampliación del concepto de autonomía estratégica han modificado la relación entre seguridad energética y autonomía estratégica, ya que, tal y como recordó la Comisión en 2020, «con la transición hacia la neutralidad climática, corremos el riesgo de que la dependencia de los combustibles fósiles disponibles sea sustituida por la dependencia de otras materias primas no energéticas»⁶. Esto implica que, si bien el avance hacia la autonomía energética mediante el uso de nuevas formas de producción propia permitirá reducir la dependencia de los hidrocarburos y, por tanto, aumentar la autonomía estratégica al reducir tanto la capacidad de presión de los Estados productores como la vulnerabilidad de las rutas de suministro, se debe poner especial atención en que las fuentes renovables no estén condicionadas por la necesidad de materiales no autóctonos para su producción, manutención y funcionamiento, lo que comprometería la seguridad energética europea tanto o más como la actual dependencia del crudo y gas natural.

Esta nueva realidad fue reconocida por el Consejo de Asuntos Exteriores en sus conclusiones del 25 de enero de 2021, asumiendo que:

«la naturaleza de la seguridad energética está evolucionando desde la preocupación por el acceso a combustibles fósiles a precios asequibles procedentes de mercados volátiles hacia la necesidad de garantizar el acceso a las materias primas y tecnologías fundamentales necesarias para la transición energética»⁷.

Aunque esta nueva realidad no cambia ni la definición ni la naturaleza de la seguridad energética, que sigue haciendo referencia a la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía, sí que le añade una nueva dimensión, pues para mantenerla no solo se requiere asegurar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de la energía, sino también la de los componentes que permiten producirla a través de fuentes renovables y almacenarla, evitando nuevas dependencias estratégicas que limiten la seguridad energética y, por tanto, la autonomía estratégica europea. Para ello, conviene profundizar en los nexos entre la Estrategia Europea de Seguridad Energética y la Estrategia Industrial de la UE, así como fomentar la economía circular y el reciclaje.

El nexo entre seguridad energética y autonomía estratégica es evidente en este caso, ya que para mantener ambas se requiere salvaguardar «la capacidad de la UE y de los Estados miembros para tomar decisiones soberanas en materia de política energética, rechazando la injerencia de terceros países y la coacción económica»⁸. Por eso, ya no se requiere solo proteger las rutas de

⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Bruselas, documento COM(2020) 456. p. 15. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2021). *Conclusiones... Cumplir la dimensión exterior... Op. Cit.* p. 9.

⁸ *Ibidem.* p. 11.

suministro y la aplicación de la legislación comunitaria, sino también la industria energética europea, blindándola ante la inversión extranjera directa tanto en la red de infraestructuras como en la producción de tecnología para evitar socavar «la seguridad, los intereses estratégicos ni los objetivos de acción por el clima de la UE»⁹. Esto supone que, para alcanzar la autonomía estratégica, los Estados miembros deben proteger sus sistemas de energía tanto en lo referente al acceso a los hidrocarburos, la protección de las redes y el cumplimiento de la legislación comunitaria como en lo relativo a la autonomía de las nuevas fuentes de energía, lo que implica planes específicos para proteger el acceso a los materiales y los recursos necesarios para su desarrollo y funcionamiento.

8.3. Confluencia entre seguridad energética y autonomía estratégica: la acción exterior en materia de clima y energía

8.3.1. La diplomacia energética

El concepto de diplomacia energética se consolidó en el ámbito comunitario a partir de la publicación de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética. Aunque no se mencionaba específicamente, en el documento la Comisión solicitaba «un uso más sistémico de las herramientas de política exterior para promover objetivos de política energética exterior y reforzar la coherencia entre los objetivos energéticos y los de política exterior»¹⁰. Por su parte, en la Unión de la Energía también se destacaba la necesidad de utilizar «todos los instrumentos de política exterior de que dispone para establecer asociaciones energéticas estratégicas con regiones o países productores y de tránsito cada vez más importantes»¹¹. Finalmente, ese mismo año el Consejo de Asuntos Exteriores aprobó la aplicación de una estrategia específica de diplomacia energética propuesta por la Comisión y la AR. Este importante paso era consecuencia de la anterior propuesta del Consejo Europeo para «una actuación firme y coordinada mediante una diplomacia climática europea activa»¹², cuyo primer reto importante sería la Cumbre de París del año siguiente.

Aunque en sus conclusiones de 2015 el Consejo no aportó una conceptualización propia del término, la diplomacia energética puede definirse como la utilización de la totalidad de los

⁹ *Ibidem.* p. 9.

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia Europea de la Seguridad Energética. Estrategia Europea de la Seguridad Energética.* Bruselas, documento COM(2014) 330 final, p. 22. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf)

¹¹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia Marco... Op. Cit.* p. 7.

¹² CONSEJO EUROPEO. (2015). *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo 2015) – Conclusiones.* Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 11/15, p. 3. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21872/st00011es15.pdf>

instrumentos de la política exterior para alcanzar los objetivos propios en materia de energía. Otra definición interesante puede ser la aportada por el Departamento de Seguridad Nacional español, que la define como la «gestión activa de la política exterior que pueda aprovechar de forma coherente y dinámica las oportunidades que ofrece una geografía energética en constante transformación»¹³. Para lograr estos objetivos, el Consejo propuso, entre otras medidas, alcanzar una cultura estratégica común –desarrollada un año después en la EGS–, diversificar las fuentes de suministro, apoyar los esfuerzos multilaterales para mejorar la arquitectura energética mundial, consolidar un liderazgo respecto a las tecnologías de la energía y aumentar la coherencia para unificar el mensaje europeo¹⁴.

La diplomacia energética es la herramienta central para garantizar la coherencia entre la política energética y la acción exterior europea debido a que contribuye tanto a consolidar la seguridad energética de la UE como a mejorar su situación geoestratégica y hacerla más sólida respecto a los mercados internacionales de la energía. Además, influye positivamente en el grado de autonomía estratégica, pues permite diseñar, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas de manera independiente con el objetivo de defender los intereses europeos en materia de energía en el contexto internacional. Por otra parte, la búsqueda de un liderazgo mundial en determinadas áreas, como la inversión financiera, la autoridad normativa o las tecnologías renovables permite aumentar la capacidad de influencia geopolítica en importantes zonas geográficas que pueden contrarrestar la vulnerabilidad en otros aspectos, como la alta dependencia de hidrocarburos.

Por lo tanto, la diplomacia energética permite tanto desarrollar la seguridad energética como aumentar la autonomía estratégica, por lo que es el punto de unión entre ambos términos. Esto se debe a la necesidad de desplegarla para reducir las amenazas inherentes a la inseguridad energética al mismo tiempo que su éxito depende del grado de autonomía estratégica del que se disfrute. Por otra parte, la autonomía estratégica se ve profundamente afectada por los riesgos de una baja seguridad energética, pero para reducir su influencia se requiere de una eficaz diplomacia energética. Dicho de otro modo: sin seguridad energética no es posible alcanzar la autonomía estratégica, pero sin autonomía estratégica será imposible desplegar una diplomacia activa con la

¹³ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. (2016). *Diplomacia energética europea*. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. www.dsn.gob.es Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/eu/actualidad/sala-prensa/diplomacia-energetica-europa#:~:text=Se%20trata%20de%20recurrir%20a,geogr%C3%A1ficas%20en%20funci%C3%B3n%20de%20los> [Última consulta: 28-05-2021]

¹⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia energética*. (20 de julio de 2015). Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 10995/15. pp. 2-3. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/es/pdf>

que alcanzar la seguridad energética. Como se ha definido antes, ambos conceptos son simbióticos, se retroalimentan, pero además los dos están ligados a la diplomacia energética, pues uno depende de ella y el otro la condiciona fuertemente. El Consejo de Asuntos Exteriores así lo reconoció cuando aseguró que «la diplomacia energética [...] desempeña un papel crucial en el mantenimiento y el refuerzo de la seguridad y la resiliencia energéticas de la UE»¹⁵.

En la conceptualización de autonomía estratégica incluida en el capítulo 2 se explica que el término tiene tres dimensiones interrelacionadas: la política, la operativa y la industrial. La diplomacia energética pertenece claramente a la segunda, pues forma parte de los medios institucionales, políticos y materiales para diseñar y ejecutar los proyectos enmarcados en la acción exterior y definidos en la cultura estratégica. Pero, además, al ser determinante para aumentar la seguridad energética, la diplomacia energética influye de manera doble en la autonomía estratégica, pues también condiciona el desarrollo de otros instrumentos necesarios para alcanzarla. Por lo tanto, se trata de una herramienta clave para el proyecto global europeo, pues a través de ella la UE pretende consolidar su potencial normativo, su influencia comercial y sus capacidades operativas para alcanzar los objetivos de su política exterior.

Desde el implemento de la diplomacia energética a todos los niveles de la acción exterior se han alcanzado importantes logros. Uno de ellos es la consolidación de la Comunidad de la Energía, constituida como organización internacional en el año 2006 entre la UE y cinco socios balcánicos y caucásicos, así como varios Estados asociados, y que ha tenido un desarrollo posterior bastante destacable¹⁶. Uno de sus aspectos más relevantes es que su sistema de administración emula el sistema institucional comunitario, una clara evidencia de la capacidad normativa de la UE¹⁷. Aunque la influencia sobre el proyecto energético comunitario ha sido muy limitado dada la importancia menor de sus miembros –ninguno de ellos es productor de hidrocarburos y pocos de ellos son esenciales en el tránsito de gas natural hacia la UE–, su instauración ha permitido a la Comisión extender los principios y la legislación del mercado europeo de la energía a los países vecinos, creando unas bases jurídicas permanentes y vinculantes de cara a la adhesión a la UE de los países candidatos¹⁸.

¹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2021). *Conclusiones... Cumplir la dimensión exterior... Op. Cit.* p. 9.

¹⁶ Pese a eso, el Tratado está actualmente pendiente de modificación.

¹⁷ HERRANZ SURRALLÉS, A. (2014). “La Unión Europea en la fragmentaria gobernanza global de la energía”. En Barbé, E. (dir.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos. pp. 365.

¹⁸ Decisión del Consejo de 29 de mayo de 2006 sobre la celebración por la Comunidad Europea del Tratado de la Comunidad de la Energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L198, de 20 de julio de 2006. pp. 1-3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0500&from=ES>

Esto toma especial relevancia si se considera que varios de los miembros que la integran pertenecen a lo que Rusia considera su área de influencia y dependen en gran medida de ella para el suministro de hidrocarburos. Por eso, y pese a su alcance regional, su progresiva consolidación demuestra la creciente capacidad normativa de la diplomacia energética europea, utilizando con éxito todos los instrumentos de la política exterior con el fin de aumentar la seguridad energética comunitaria. Posteriormente, estas fórmulas se han aplicado a la PEV en todas sus dimensiones, aunque han fallado en su incorporación a las relaciones bilaterales con Rusia por motivos obvios.

Al ser parte tanto de la política de energía como de la acción exterior, la diplomacia energética trabaja simultáneamente para que se alcancen los objetivos de ambas, aportando coherencia y unidad entre todas las estrategias sectoriales. Por una parte, su actuación se dirige a aumentar la seguridad de suministro, crear nuevas asociaciones estratégicas e impulsar un mercado internacional de la energía basado en normas. Por otro lado, se pretende conseguirlo a través del refuerzo de la cooperación, el multilateralismo y la influencia normativa, fomentando la seguridad y la estabilidad mundial. Pero, además, esto no está desligado de la dimensión interna comunitaria, ya que todos estos proyectos influyen en la construcción de un mercado interior de la energía basado en la eficiencia energética, la solidaridad, la protección del consumidor, la producción propia a través de renovables y la investigación y el desarrollo tecnológico, lo que tendrá su eco en el proceso integración europea. Por lo tanto, se trata de un proyecto de dimensiones globales, interconectado y con multitud de variantes, cuya meta final es convertir a la UE, en base a su calidad de potencia, en el líder indiscutido del nuevo modelo sostenible, eficiente y climáticamente neutro que se está desarrollando en todo el mundo.

8.3.2. *La diplomacia climática*

En 2015, y al mismo tiempo que la UE comenzaba una acción exterior más decidida respecto a la energía, el Consejo de Asuntos Exteriores ratificó también el plan de acción para la diplomacia climática presentado por la Comisión¹⁹, el cual tenía por objeto «reforzar la influencia de la UE y crear alianzas con socios internacionales ambiciosos»²⁰ en el marco de la preparación de la Conferencia de París. Al igual que la diplomacia energética, la diplomacia climática pretende utilizar todas las herramientas de la política exterior para alcanzar los objetivos marcados en

¹⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Outcome of the Council Meeting. Foreign Affairs. 19 January 2015*. Bruselas, documento 5411/15. p. 4. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/media/21898/st05411en15.pdf>

²⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Paquete sobre la Unión de la Energía. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*. Bruselas, documento COM(2015) 81 final. p. 5. Disponible en:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-81-ES-F1-1.PDF>

materia de clima y medio ambiente, aumentando la influencia global europea con el fin de elevar el nivel de ambición y convertir a la UE en el líder en la lucha mundial contra el cambio climático.

Esta estrategia se desarrolló en plenitud durante la Conferencia de París. Celebrada en 2015 en la capital francesa en el marco de la UNFCCC, supuso un hito histórico en la lucha contra el calentamiento global y el reconocimiento de la UE como el líder mundial en la materia. Durante su desarrollo, la diplomacia climática permitió dotar a las instituciones comunitarias y a las delegaciones de los Estados miembros de una enorme coherencia y una gran determinación, permitiendo liderar los importantes compromisos alcanzados entre los participantes y exhibiendo una capacidad de influencia destacable en un contexto multilateral. Tras su firma y ratificación, el Consejo decidió mantener el impulso de la conferencia y «prolongar la movilización política y diplomática a escala mundial»²¹ con el objetivo de hacer cumplir los acuerdos adquiridos y aumentar la ambición climática.

Aunque los aspectos sobre clima suelen tratarse en el Consejo en su formación de Medio Ambiente, de manera similar a la energía el Consejo de Asuntos Exteriores los aborda con asiduidad debido a que estas políticas tienen una importante influencia tanto en la acción exterior como en la seguridad de la UE. Según un informe de la Comisión publicado en 2008, los cambios climáticos son un potente multiplicador de amenazas, ya que provoca desplazamientos masivos, escasez de recursos y riesgos económicos, entre otros, lo que supone un riesgo para los Estados miembros. Ya en 2015, el Consejo se comprometió a «abordar la dimensión de seguridad de cambio climático, incluso mediante la consolidación de su componente de diplomacia de clima, como parte inherente de su política exterior»²². Siguiendo estas consideraciones, es evidente que el cambio climático tiene especial incidencia en la seguridad energética y en la autonomía estratégica europea, ya que la condicionan y son parte de su desarrollo, siendo la diplomacia climática una eficiente herramienta para su consolidación.

Aunque la diplomacia energética y la diplomacia climática son en ocasiones confundidas debido a que comparten algunos objetivos centrales y son aplicadas de manera simultánea, existe una diferencia principal entre ellas. La primera responde a la imperiosa necesidad de aumentar la seguridad energética, muy condicionada por la importación de energía, lo que implica menos margen de maniobra y una influencia global menor. Por su parte, la diplomacia climática es consecuencia de la obligación de un cambio de modelo energético mundial, pero, dado que la UE

²¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Diplomacia climática europea tras el CP21. Conclusiones del Consejo (15 de febrero de 2016)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 6049/16. p. 3. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/es/pdf>

²² CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Outcome of the Council... 19 January.... Op. Cit.*

representa solo 9% de las emisiones mundiales y está luchando por su descenso, la capacidad de acción es mucho mayor, sobre todo frente a China –que supone el 25%– o EE. UU. –que emite el 11%–²³. Dicho de otro modo, el fracaso de la diplomacia energética supondría un aumento de las amenazas para los Estados miembros frente a sus rivales geopolíticos, mientras que el abandono de la diplomacia climática conllevaría un aumento de las amenazas para toda la comunidad internacional, lo que obliga a abordar el problema de manera conjunta. Pese a esto, la interconexión de ambas es tan grande que el éxito de las dos permitirá tanto mejorar la seguridad global de la UE como liderar la transición energética y situarla como la referencia mundial en la lucha climática.

Sin embargo, es importante mencionar que, pese a que ambas pertenecen a un proyecto común, el despliegue de una diplomacia energética y una diplomacia climática simultánea no está exenta de incoherencias y/o duplicidades que pueden llegar a debilitarlas. Debido a esto, la publicación de la EGS en 2016 obligó a reforzar las sinergias entre ambas, lo que a partir de ese momento supuso una «mejor utilización de los instrumentos de asistencia técnica y financiera de la UE y de los Estados miembros y el refuerzo de los vínculos con otros ámbitos de actuación importantes»²⁴. La idea del Consejo es que, dado que el cambio climático tiene una relación directa con la seguridad europea, los esfuerzos por reducir la vulnerabilidades energéticas deben estar en concordancia con los objetivos medioambientales, aunando las prioridades en la búsqueda de un mundo más sostenible sin llegar a abandonar los objetivos sectoriales perseguidos por cada estrategia en particular.

El despliegue de una diplomacia climática tiene una especial relevancia en el desarrollo de la autonomía estratégica europea. Dado que uno de sus principales objetivos es hacer de la UE el líder mundial de la lucha contra el cambio climático, esta permite reforzar la posición geopolítica y aumentar su grado de influencia en gran parte de los asuntos mundiales, instaurando un modelo de gobernanza que es aplicable a otras materias. De este modo, la diplomacia climática no solo busca mitigar los efectos del cambio climático, sino establecer un sistema internacional basado en normas, consolidar el multilateralismo, mejorar la cooperación y fortalecer las instituciones globales, prevaleciendo la visión estratégica y el modelo comunitario en la lucha climática global. La diplomacia climática ha permitido a la UE decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o

²³ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Paquete sobre la Unión de la Energía. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*. Bruselas, documento COM(2015) 81 final. p. 7. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1&format=PDF

²⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2017). *Aplicación de la Estrategia Global de la UE. Refuerzo de las sinergias entre las diplomacias climática y energética y elementos de las prioridades para 2017. Conclusiones del Consejo (6 de marzo de 2017)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 6626/17. p. 3. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6981-2017-INIT/es/pdf>

compartidas con un alto grado de independencia con el objetivo de defender sus intereses en las cuestiones medioambientales, lo que sin duda ha ayudado a elevar el grado de autonomía estratégica hasta su máximo exponente.

Esto ya es una realidad. Actualmente, la UE ostenta, con enorme diferencia sobre otros actores, el liderazgo global en la lucha contra el cambio climático, pese a que la decidida acción de otros actores está reduciendo poco a poco ese margen. A su importante proyecto interior de reducción de emisiones, eficiencia y energía limpia se suma una ambiciosa acción exterior cuyos logros son ya visibles. Además de liderar el Acuerdo de París, las instituciones comunitarias son el mayor contribuidor económico al esfuerzo climático, proponen el grueso de la normativa internacional en la materia y diseñan gran parte de los protocolos de actuación a escala mundial. De este modo, la mayor parte de los compromisos adoptados internacionalmente son formulados por las instituciones europeas, fijando el nivel de ambición e incluyendo cláusulas climáticas en la mayor parte de los acuerdos internacionales que firma.

Además, y aunque la UE tiene predilección por trabajar junto a sus socios, el grado de autonomía estratégica que exhibe en la materia es tan alto que la falta de acuerdos no impide la actuación en solitario cuando se considera necesario, como demuestra la rápida implementación del Acuerdo de París pese a la salida estadounidense, la aplicación de normas medioambientales a los productos importados por los Estados miembros o, a rasgos generales, la visión estratégica europea a largo plazo, que propone tanto acciones internas como en colaboración con los socios²⁵. Sin embargo, las instituciones comunitarias son muy conscientes de que para alcanzar los objetivos globales medioambientales se requiere de manera obligatoria la colaboración de todos los países, especialmente de las grandes potencias, por lo que gran parte del esfuerzo de la diplomacia climática se dirige a la búsqueda y consolidación de asociaciones estratégicas fiables y duraderas establecidas como marcos de actuación permanente.

La autonomía estratégica europea en materia de clima se ha evidenciado en las numerosas veces en las que tanto el Consejo Europeo como el Consejo de Asuntos Exteriores han decidido aumentar la ambición de la diplomacia climática con el fin de alcanzar los importantes objetivos que ambos se han ido marcando y renovando. Por ejemplo, en 2018 el Consejo Europeo decidió «redoblar los esfuerzos para fortalecer las alianzas existentes y buscar otras nuevas con países de

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*. Bruselas, documento COM(2018) 773 final. pp. 24-25. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=es>

todas las regiones del mundo para mitigar el cambio climático»²⁶, mientras que un año después el Consejo de Asuntos Exteriores reconocía el compromiso de la UE y sus Estados miembros por «seguir ampliando la movilización de la financiación internacional para el clima»²⁷. Por su parte, el Parlamento Europeo también publicó una resolución en la que, si bien mostraba su acuerdo con las líneas generales de la diplomacia climática, instaba, entre otras cosas, a incrementar la sensibilidad internacional y la responsabilidad europea para evitar un alto coste de la transición climática en los países más desfavorecidos²⁸. Ya en 2020, y tras las nuevas y alarmantes predicciones del Informe Especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, el Consejo de Asuntos Exteriores consideró urgente reforzar la respuesta mundial a la emergencia medioambiental, aumentando la ambición y empleando todos los medios de que disponer para hacer frente a ella a través de la diplomacia climática²⁹. Sin embargo, el mayor impulso tanto para esta como para la diplomacia energética se ha logrado tras la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo, cuya dimensión exterior supone un salto adelante en la posición global en materia de clima y energía de la UE.

8.3.3. La diplomacia por el Pacto Verde Europeo

Como se ha explicado en el capítulo 7, el Pacto Verde Europeo es el mayor proyecto energético y climático que la UE ha puesto en marcha en toda su historia, un reto a través del cual se pretende alcanzar «una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará dissociado del uso de los recursos»³⁰. Se trata de un desafío mayúsculo, con implicaciones en todas las políticas tanto comunitarias como estatales, que de lograr sus principales objetivos cambiará a los Estados miembros para siempre, entrando en un nuevo sistema energético, productivo, económico y social. La ambición es enorme, y los recursos puestos a su disposición ingentes. Además, la pandemia del covid-19 ha servido como revulsivo,

²⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática (26 de febrero de 2018)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 6125/18. p. 7. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6125-2018-INIT/es/pdf>

²⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2019). *Diplomacia climática: conclusiones del Consejo (18 de febrero de 2019)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 6153/19. p. 8. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6153-2019-INIT/es/pdf>

²⁸ PARLAMENTO EUROPEO. (2018). *Diplomacia climática: Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de junio de 2018, sobre la diplomacia climática*. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 118, de 8 de abril de 2020. p. 37. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2020_118_R_0005&from=ES

²⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática. 20 de enero de 2020*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 5033/20. pp. 1-5. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5033-2020-INIT/es/pdf>

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo*. Bruselas, documento COM (2019) 640 final. p. 2. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

pues ha permitido que todos los planes de recuperación económica estén en concordancia con sus metas, haciendo de la política energética y climática algo completamente transversal.

El Pacto Verde Europeo está formado por una dimensión externa e interna profundamente interconectadas, creando una espesa red de estrategias sectoriales enlazadas que permitirán alcanzar importantes objetivos de manera conjunta. Estos van desde los propuestos en anteriores proyectos energéticos –la Estrategia Europa de la Seguridad Energética, la Unión de la Energía, los objetivos climáticos para 2030 y otros– hasta algunos nuevos y más específicos. En el plano interior, se pretende reducir las emisiones hasta la neutralidad climática y aumentar la eficiencia, además de consolidar un marco seguro de abastecimiento y una red comunitaria profundamente conectada. Por otra parte, se busca hacer de la UE el líder mundial de la lucha contra el cambio climático, fortaleciendo su perfil de potencia normativa como adalid de la transición energética y el cambio de modelo económico, lo que sin duda tendrá una importante repercusión en la autonomía estratégica europea. Ambas esferas están enlazadas por la diplomacia energética y climática, bautizada ahora como «Diplomacia por el Pacto Verde», la cual permitirá, siguiendo las definiciones anteriores, utilizar todos los instrumentos de la política exterior para alcanzar los objetivos climáticos de la UE.

El Pacto Verde Europeo reafirma la vocación europea de líder mundial en la materia. Pero para ello, se requiere revitalizar la diplomacia energética y climática y hacerla más rigurosa, «promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo»³¹. La diplomacia por el Pacto Verde Europeo no solo supone la consolidación de la vigente acción exterior en materia de energía y clima, sino un incremento en el nivel de ambición y una mayor dotación de recursos para alcanzar sus fines, fortaleciendo las líneas de actuación ya en marcha y añadiendo nuevas estrategias con las que fortalecer la posición de liderazgo de la UE. Además, se pretende movilizar todos los canales diplomáticos y colaborar con todos los socios disponibles para «convencer a los demás y [en] ofrecer apoyo a quienes asuman su parte de la política de fomento del desarrollo sostenible»³² y asegurar que el Acuerdo de París sigue siendo el marco de referencia en la lucha contra la degradación medioambiental. Por ejemplo, se pretende apoyar la transición ecológica a través de la política comercial, utilizar el peso económico para configurar normas internacionales en consonancia con las ambiciones medioambientales de la UE y canalizar fondos públicos y privados para estimular a los países más comprometidos, robusteciendo la diplomacia energética y climática en el marco de la acción exterior europea.

³¹ *Ibidem.* p. 23.

³² *Idem.*

A este respecto, merece especial atención el propósito de trabajar con los socios prioritarios en formatos más reducidos, intensificando los esfuerzos a través de las cumbres bilaterales, regionales y sectoriales para profundizar en los objetivos del Pacto Verde Europeo. Por ejemplo, resalta la intención de utilizar todos los «instrumentos diplomáticos y financieros para garantizar que las alianzas verdes formen parte de sus relaciones con África y otros países y regiones socios, especialmente en América Latina, el Caribe, Asia y el Pacífico»³³, así como la puesta en marcha de una Agenda Verde para los Balcanes Occidentales, la inclusión del medio ambiente en las cumbres UE-China o la colaboración climática como eje central de la Estrategia Global con África. Este enfoque permitirá adecuar el nivel de ambición, los objetivos y las herramientas destinadas a conseguirlos a la realidad política, económica y social de cada Estado o área geográfica, lo que sin duda ayudará a hacer la estrategia más realista y, por tanto, más asequible y fácil de alcanzar.

Todos estos proyectos bilaterales o regionales suponen la demostración de que, pese a su tendencia hacia los compromisos multilaterales y la garantía de que el Acuerdo de París es la base sólida sobre la que avanzar respecto al cambio climático, la UE reconoce tanto la eficacia de imponer metas específicas en base a las características propias de cada actor como la mayor capacidad de influencia sobre socios menores con un alto interés comercial en sus relaciones con los Estados miembros, lo cual les hace más proclives a los compromisos climáticos. Por otra parte, también se le da prioridad a la acción dentro del formato G20, ya que los países que lo integran son responsables del 80% de las emisiones de carbono y existe un mayor margen de acción, una fórmula que ya fue muy positiva en la búsqueda de una respuesta global ante la pandemia del covid-19. Todas estas estrategias se agrupan en el proyecto Alianzas Estratégicas de la Unión Europea para la Implementación del Acuerdo de París (SPIPA por sus siglas en inglés)³⁴.

Las pretensiones de la Comisión para reforzar la diplomacia energética y climática en el marco de la diplomacia por el Pacto Verde Europeo tuvieron eco, algunas semanas después, en el Consejo de Asuntos Exteriores, donde los ministros consideraron «extremadamente urgente reforzar la respuesta mundial a la emergencia climática»³⁵, contribuyendo a aumentar la ambición global y utilizando todos los medios disponibles para ello. Con la UE cumpliendo con el ejemplo –el Pacto Verde Europeo es el proyecto climático internacional más ambicioso hasta la fecha– la

³³ *Ibidem.* p. 24.

³⁴ El proyecto se realiza en colaboración con la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional y en él participan 15 países. Se trata de uno de los diversos proyectos de cooperación al medio ambiente puestos en marcha por la UE o con su colaboración. SEAE. (2019). *Alianzas Estratégicas de la Unión Europea para la Implementación del Acuerdo de París (SPIPA)*. Environment and Climate Action. eeas.europa.eu Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/62991/alanzas-estrat%C3%A9gicas-de-la-uni%C3%B3n-europea-para-la-implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-par%C3%ADs-spipa_es [Última consulta: 30-05-2021]

³⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones... 20 de enero... Op. Cit.* p. 3.

idea era alentar a terceros países para que revisaran de manera crítica sus contribuciones a la lucha contra el cambio climático. Para conseguirlo, el Consejo pedía reforzar la diplomacia climática, adoptando planteamientos específicos para cada socio, trabajando en formatos bilaterales y/o reducidos para alcanzar acuerdos vinculantes y poniendo en marcha todos los instrumentos de la política económica y comercial para alentar a los interlocutores a actuar de manera más decidida. Además, se solicitaba a la Comisión la elaboración de un planteamiento estratégico de la diplomacia climática donde se detallaban los métodos concretos y operativos establecidos para alcanzar todos los objetivos marcados³⁶.

Un año después, el Consejo de Asuntos Exteriores implicó de manera directa a la diplomacia energética en la diplomacia por el Pacto Verde Europeo, instaurando como su principal objetivo...

«acelerar la transición energética global, promoviendo la eficiencia energética y las tecnologías renovables, entre otras cosas. Al mismo tiempo, la diplomacia energética de la UE desalentará nuevas inversiones en proyectos de infraestructura basados en combustibles fósiles en terceros países»³⁷.

De este modo, se reconocía que la lucha contra el cambio climático era infructuosa si no se alentaba a los socios a llevar a cabo estrategias ambiciosas de reducción de emisiones y respeto al clima en el proceso de producción de energía. Sin embargo, los ministros de la rama también percibían que estos cambios tendrán un importante impacto sobre la geopolítica mundial, por lo que la diplomacia energética, además de contribuir al esfuerzo internacional por el clima, debe seguir velando por mantener y fortalecer la seguridad energética y la resiliencia de los sistemas de energía de los Estados miembros³⁸. Esta declaración conllevaba implícita la idea de que todos los esfuerzos comunitarios en la lucha medioambiental no podían, en ningún caso, trabajar en contra de los intereses vitales de energía, por lo que la diplomacia energética debía converger con la climática y los proyectos del Pacto Verde Europeo respetando siempre su objetivo principal.

Esta preocupación se enmarcaba en la creciente evidencia de que tanto el cambio climático como la transición energética tienen un enorme impacto geopolítico y suponen un reto para la seguridad y la Defensa de la UE. En febrero de 2019, el Consejo de Asuntos Exteriores reconoció la multiplicación de las amenazas como consecuencia de los proyectos medioambientales y solicitó la inclusión de una perspectiva de seguridad en la diplomacia energética y climática para poder

³⁶ *Ibidem.* p. 6.

³⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2021). *El Consejo adopta unas conclusiones sobre diplomacia climática y energética (25 de enero de 2021)*. Comunicado de prensa, de 25 de enero de 2021. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/> [Última consulta: 30-05-2021]

³⁸ *Idem.*

abordarlos, así como una base global de información sobre riesgos de seguridad relacionados con el cambio climático destinada al Consejo de Seguridad de la ONU³⁹. Meses después, los ministros de la materia volvían a admitir «la relevancia del cambio climático para las misiones y operaciones de la PCSD, incluido su impacto en la planificación y el desarrollo de la capacidad militar»⁴⁰.

Desde entonces, la Comisión se ha esforzado por integrar y unir la política energética y climática, la acción exterior y la PCSD para poder afrontar con solvencia y coherencia los nuevos retos y amenazas ocasionados por el cambio climático, consciente de que un mayor esfuerzo a escala global requiere de un aumento en la contribución a la seguridad europea. Debido a esto, el mantenimiento de una diplomacia energética que, pese a contribuir al esfuerzo climático, tenga como principal objetivo el refuerzo y la consolidación de la seguridad energética es esencial para asegurar el cambio de modelo de los Estados miembros sin perturbaciones, garantizando, entre otros, la importación del volumen de hidrocarburos necesario, el acceso a los recursos y a las materias primas críticas necesarias para el desarrollo de la tecnología limpia, la resiliencia de las redes y vías de suministro, la producción interna, la autonomía industrial sectorial y las capacidades de las fuerzas operativas, manteniendo en todo momento una baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía mientras estos evolucionan en el marco de la transición energética.

Es evidente que la diplomacia por el Pacto Verde Europeo ha fortalecido enormemente la posición geopolítica europea y seguirá haciendo en la próxima década. El cambio climático es uno de los mayores retos a los que se enfrenta actualmente la UE, creando amenazas nuevas y multiplicando los riesgos para el proyecto común. Sin embargo, esta problemática no puede abordarse en solitario. Se trata de una preocupación global, cuya respuesta pasa obligatoriamente por la cooperación internacional y la acción colectiva. Por eso, el Pacto Verde Europeo permite alcanzar asociaciones estratégicas en el ámbito energético y climático y alcanzar un liderazgo mundial en base tanto a su experiencia propia como a la capacidad de influencia normativa, comercial, financiera y de asistencia técnica. Además, la utilización de todos los recursos de la acción exterior para alcanzar los objetivos medioambientales dota a la diplomacia energética y climática de una enorme coherencia y cohesión, esenciales en un contexto de rivalidad geopolítica y de pugna por los recursos disponibles. El impacto de esto sobre la autonomía estratégica es enorme, ya que permite perseguir los intereses propios con un alto grado de independencia,

³⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones... 18 de febrero... Op. Cit.* pp. 4-5.

⁴⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2019). *Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy (17 June 2019)*. Luxemburgo. Secretaría General del Consejo. Documento 10048/19. p. 5. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39786/st10048-en19.pdf>

estableciendo y proyectando estrategias propias con los socios más comprometidos y alentando con instrumentos de cooperación a los países más reacios a actuar frente al cambio climático.

8.4. La consolidación de la autonomía estratégica de la UE: la importancia central de la seguridad energética

Como se ha comprobado anteriormente, todas las estrategias en materia de clima, medio ambiente y energía, ejecutadas en su dimensión exterior por la diplomacia energética y la diplomacia climática –revitalizadas y cohesionadas en la diplomacia por el Pacto Verde Europeo–, tienen una influencia central en la seguridad energética. Esto se debe a que cada una contribuirá de una u otra manera a reducir las importaciones de crudo y gas natural y a aumentar la producción propia, así como a dotar al mercado interior de la energía de una mayor solidez y resiliencia gracias al esfuerzo normativo, tecnológico y de inversión en infraestructuras. Además, la diversificación de fuentes de suministro, la moderación de la demanda, la mejora de la eficiencia, la reducción de dependencias estratégicas, el desarrollo sostenible a escala industrial y otros objetivos vinculados a la política de energía permitirán construir un nuevo escenario integrado, resistente y climáticamente neutro en el que la UE dispondrá de un alto grado de autonomía energética, lo que será un elemento profundamente relevante en un contexto futuro donde el acceso a los recursos producirá el incremento de la rivalidad geopolítica a escala global.

Las cifras así lo demuestran. Según la AIE, la importación de petróleo, de gas natural y de carbón se va a reducir considerablemente hasta el 2050, con mayor éxito en el primer caso debido a la importancia del gas natural en la transición energética como combustible de transición⁴¹. Este declive tendrá una importante influencia en el consumo energético final, ya que actualmente el 72% está relacionado con los combustibles fósiles. Este descenso irá de la mano del incremento en la demanda de electricidad, que será generado por fuentes propias y renovables y que podrán abastecer paulatinamente a los sectores más dependientes del crudo y del gas natural, como el transporte o la industria. Aunque algunos investigadores ponen el foco en que la dependencia del crudo y el gas natural va a aumentar en los próximos años hasta cerca del 90% por la menor producción interna, esto no tendrá un gran efecto negativo sobre la seguridad energética, ya que el consumo de petróleo se va a ver considerablemente reducido hasta dejar de ser el elemento principal del mix energético comunitario.

Por estos motivos, la incidencia del Pacto Verde Europeo en la seguridad energética será muy alta, ya que permitirá una considerable reducción de las importaciones de energía, otorgando

⁴¹ AIE. (2021). *Net Zero by 2050*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> [Última consulta: 30-05-2021]

a la UE una autonomía energética que tendrá un fuerte impacto en sus relaciones con terceros países. Este tiene, como uno de sus principales objetivos, la neutralidad climática en 2050, ejecutada a través de la pionera Ley del Clima, con la que se pretende reducir las emisiones un 55% con respecto a los niveles de 1990⁴². Esto obligará a ejecutar con éxito varias estrategias sectoriales, entre ellas el aumento de la producción propia a través de energías renovables –un 32% de cuota en el mix energético para 2030–, el progreso de la eficiencia energética –al menos un 32.5% de mejora en la misma fecha⁴³– y la transición a una movilidad sostenible e inteligente –que implica una reducción del 90% de las emisiones procedentes del transporte en 2050–. Todo ello dentro de un mercado interior de la energía completamente integrado, interconectado y digitalizado, lo que aumentará la seguridad de los sistemas energéticos y reducirá al mínimo los riesgos de un corte de suministro, de la intervención exterior o incluso del sabotaje.

La importancia de estas medidas es capital debido tanto a las actuales cifras de consumo e importación de energía como a sus proyecciones alcistas en caso de no ejecutar ninguna de las estrategias mencionadas. La UE importa alrededor del 58% de la energía que necesita, con un desglose que evidencia una trascendencia central del petróleo y el gas natural, cuyo abastecimiento exterior se sitúa en el 94,6% y el 83,2% respectivamente⁴⁴. El crudo es actualmente la mayor fuente de energía del total de Estados miembros, representando el 33% del suministro primario y el 42% del consumo total⁴⁵. Esto se debe, en parte, a la incidencia del transporte y los hogares, que superan el 30% y 26% respectivamente de las necesidades energéticas totales, ya que son dos sectores profundamente dependientes de los hidrocarburos⁴⁶. Por ejemplo, el 57% de la demanda de petróleo se destina al transporte interno, mientras que la calefacción y la refrigeración representan el 50% del total del consumo energético, con especial preponderancia del gas natural. Si estos datos no se revierten, la necesidad de ambas materias primas podría elevar el ratio de dependencia energética al 75% en 2030.

⁴² Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L243, de 9 de julio de 2021. p. 25. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-27-2021-INIT/es/pdf>

⁴³ COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Marco sobre clima y energía para 2030*. Cambio Climático y Medio Ambiente. Energía. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es#tab-0-0 [Última consulta: 30-05-2021]

⁴⁴ Cifras de 2018. EUROSTAT. (2018). *Producción e importaciones de energía*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports/es&oldid=508592

⁴⁵ Datos de 2017. AIE. (2020). *European Union 2020: Energy Policy Review*. Francia, IEA Publications. p. 267.

⁴⁶ EUROSTAT. (2018). *Gross inland energy consumption by fuel, EI-27, 1990-2018*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_statistics_-_an_overview#Final_energy_consumption [Última consulta: 30-05-2021]

Sin embargo, si las estrategias en marcha concluyen con éxito y se cumplen los objetivos marcados para el 2050, el abastecimiento exterior podría reducirse hasta el 20%, con un descenso de la importación de combustibles fósiles de hasta el 70%, según algunas de las hipótesis manejadas por la UE⁴⁷. La adopción de una movilidad limpia es fundamental para rebajar el consumo de petróleo y sus derivados, como así lo reflejan los proyectos para disminuir el transporte de largas distancias por carretera y aire y aumentar las líneas de ferrocarril, cuyo abastecimiento eléctrico puede asegurarse a través de tecnologías renovables. Respecto a la climatización de los edificios, la mejora de la eficiencia y la electrificación son la mejor vía para reducir el uso del gas natural. De manera global, el éxito de la transición energética permitirá reducir el uso de fuentes no renovables hasta su mínimo, basculando la producción de energía hacia la tecnología limpia de manera definitiva.

De cumplirse todos estos pronósticos, la seguridad energética se verá profundamente mejorada al alcanzar un alto grado de autonomía. Esto se debe a que la crítica dependencia exterior de crudo y gas natural conlleva importantes amenazas debido tanto a la vulnerabilidad de los mercados y las rutas de suministro como a la debilidad negociadora ante los Estados productores, que utilizan la energía como herramienta de poder en sus relaciones con terceros⁴⁸. Por eso, la diplomacia energética y climática, integradas y revitalizadas en la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo, mejorarán sustancialmente la posición geopolítica de la UE y ayudará a aumentar su autonomía estratégica, ya que reducirá la capacidad de presión de otros Estados y permitirá perseguir los objetivos europeos de manera más independiente. Sin embargo, esto no debe ser motivo para abandonar otros aspectos relevantes de la seguridad energética, sobre todo en la esfera interior, como la influencia en el marco normativo internacional, la custodia de las infraestructuras clave, la resiliencia o la autonomía industrial, pues la producción y el consumo masivo a través de fuentes alternativas sigue requiriendo la protección total de los sistemas vitales de energía a través de todos los instrumentos al alcance, incluidos los medios militares.

Por otra parte, lo anteriormente explicado demuestra que la relación entre seguridad energética y autonomía estratégica es notoria, ya que ambos conceptos se influyen y retroalimentan entre sí. El aumento de la seguridad y la autonomía energética va a dotar a la UE de un mayor grado de autonomía estratégica, pues le permitirá ejecutar sus estrategias de política exterior sin el condicionante impuesto por una alta dependencia y las consecuentes coerciones

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión... Un planeta limpio para todos... Op. Cit.* p. 10.

⁴⁸ Esta realidad fue reconocida por la Comisión en la estrategia marco de la Unión de la Energía, que aseguró que «la política energética se utiliza a menudo como una herramienta de política exterior, en particular en los principales países productores y de tránsito de energía». COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Estrategia Marco... Op. Cit.* p. 7.

externas, incluido un corte de suministro. De este modo, conforme aumente la producción interna a través de fuentes renovables y se reduzca el abastecimiento exterior, además del progresivo fortalecimiento del mercado interior y la normativa comunitaria, mejorará la posición internacional europea, pues podrá actuar con mayor independencia en la escena mundial, evitando las presiones exteriores y ganando influencia ante los socios prioritarios.

La importancia de la transición energética y el cambio de modelo reside en que va a permitir a la UE reducir la dependencia de lo que no dispone –hidrocarburos y uranio, entre otros– al mismo tiempo que aumenta la necesidad de sus socios de las capacidades de las que sí dispone, como la cooperación técnica, el desarrollo tecnológico o la ayuda financiera en materia energética y climática. En este punto, la relevancia de la diplomacia por el Pacto Verde Europeo es esencial, pues es el instrumento a través del cual se convencerá al resto de la comunidad internacional de la necesidad de la lucha contra el cambio climático y se impondrán los criterios normativos y el nivel de ambición requerido a los socios estratégicos. De este modo, la UE se verá en una posición de fuerza al reducir las vulnerabilidades de su sistema energético a la vez que es capaz de convertirse en un influyente actor internacional al liderar el esfuerzo colectivo para la mejora del medio ambiente, lo que le permitirá actuar con un alto grado de autonomía estratégica en la materia que se trasladará progresivamente a todas las dimensiones de la política exterior. Sin embargo, y dado que la seguridad energética es uno de sus elementos centrales, su consolidación requiere del éxito absoluto de todos los proyectos energéticos y climáticos vigentes, lo que implica que el primer esfuerzo debe hacerse en la dimensión interna.

El desarrollo de capacidades creíbles de seguridad y Defensa va parejo a estos planes. Como ya se ha defendido anteriormente, el concepto de autonomía estratégica aplicado a la UE es multidimensional, es decir, está formado por diferentes esferas conexas que se retroalimentan entre sí. Aunque las fuerzas operativas son una parte importante del concepto, sería inadecuado atribuirle un papel central en un actor cuya política exterior está lejos de los principios básicos del realismo político, basando su capacidad de influencia en su potencia normativa, comercial y civil. La apuesta por ganar autoridad e influencia liderando la transición energética mundial así lo demuestra. Sin embargo, también es indiscutible que la seguridad energética solo puede estar plenamente consolidada si se dispone de una capacidad operativa que permita actuar ante amenazas graves y directas, como por ejemplo el riesgo de un corte de suministro *manu militari*. Dado que la energía es un elemento clave de la seguridad europea, las capacidades de Defensa deben contribuir a mantener la baja vulnerabilidad de los sistemas de energía, incluso cuando la fuerza militar es solo un instrumento más de la autonomía estratégica. A esto hacía referencia la

EGS cuando anunciaba que «un pragmatismo basado en principios orientará nuestra acción exterior en los próximos años»⁴⁹.

Además, esto va a ser de especial importancia debido a la certeza de que el cambio climático es un potente generador de nuevas amenazas globales y una fuente de inestabilidad, lo que supone un importante desafío para la seguridad mundial. Por ejemplo, la transformación económica tendrá un fuerte impacto sobre las migraciones masivas, el acceso a los nuevos recursos estratégicos y el coste de los productos básicos, entre otros. Esto implica la necesidad de desarrollar y consolidar en sincronía y coherencia capacidades de seguridad y Defensa para complementar el resto de los instrumentos de la acción exterior en materia climática, pues son esenciales para la consecución de los objetivos marcados en el Pacto Verde Europeo. Como se ha mencionado con anterioridad, no se trata de recurrir al *hard power* para la imposición de las estrategias diseñadas, sino de contar con todas las herramientas posibles para mantener la independencia de la UE en los asuntos globales. Por eso, en el Pacto Verde Europeo se recoge que «las implicaciones de la política climática deben convertirse en parte integrante de la reflexión y la acción de la UE sobre asuntos exteriores»⁵⁰, incluida la PCSD. El AR ha manifestado en varias ocasiones que el liderazgo climático requiere emplear todos los medios al alcance, incluidos los instrumentos de gestión de crisis cuando sea necesario⁵¹.

La vigente transición energética va a reconfigurar las relaciones internacionales –ya ha comenzado a hacerlo–. Esto supone una oportunidad única para mejorar la posición geopolítica de la UE. El incremento de la seguridad energética y de la capacidad de influencia global como líder en la lucha contra la degradación medioambiental va a permitir actuar con un alto grado de autonomía estratégica, haciendo uso de su posición dominante en materia climática y normativa. En un escenario global en rápido cambio, el uso inteligente de todas las herramientas de la política exterior facilitará el diseño, desarrollo y ejecución de estrategias propias o conjuntas a todos los niveles para alcanzar los intereses europeos. El principal punto de apoyo de estos proyectos será el liderazgo climático, a partir del cual se podrá actuar en otros escenarios con mayor éxito. Por ejemplo, la necesidad de cooperación en materia climática y de traspaso de tecnología energética de algunos países de África supone una excelente oportunidad para imponer cláusulas vinculantes de respeto a las minorías o los derechos humanos.

⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Una visión común... Estrategia Global... Op. Cit.* p. 12.

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El Pacto... Op. Cit.* p. 25.

⁵¹ BORRELL FONTELLES, J. (2019). “El Pacto Verde de la UE – Una perspectiva global”. *Una ventana al mundo*, 12 de diciembre de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72498/el-pacto-verde-de-la-ue-%E2%80%93-una-perspectiva-global_es [Última consulta: 30-05-2021]

La UE es ambiciosa en la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo, primero porque el éxito pasa irremediablemente por una acción conjunta a nivel global y también debido a su capacidad de influencia en asuntos normativos y de cooperación. Por eso, ha puesto en marcha tanto plataformas específicas de diálogo con socios prioritarios como estrategias geográficas conjuntas para avanzar en distintos contextos y atendiendo a las diferentes necesidades mundiales, regionales y locales, entre las que se incluyen las conferencias internacionales, la Estrategia Global con África, las cumbres bilaterales con China o la Agenda Verde para los Balcanes. Especial atención merece la idea de avanzar en el marco del G7 y el G20, cuyos países son responsables del 80% de las emisiones, una táctica que fue muy exitosa en la respuesta contra el covid-19 liderada por la UE, pues su reducido tamaño permite una toma de decisiones más rápida y eficaz.

Fiel a su visión estratégica, los principales instrumentos para consolidar estos proyectos de cooperación son diplomáticos, financieros y económicos, todos ellos cohesionados en la diplomacia por el Pacto Verde Europeo. Por ejemplo, la política comercial impone desde hace tiempos compromisos vinculantes con el medio ambiente, pero ahora se pretende aumentar ese impulso a través de favorecer la inversión en bienes y servicios sostenibles, incluso eliminando las barreras arancelarias para estos, e impidiendo que entren en el mercado interior productos que no cumplen con los estándares climáticos europeos. A esto se suma que, «al tratarse del mercado único más extenso del mundo, la UE puede fijar normas aplicables a todas las cadenas de valor mundiales»⁵², lo que aporta una capacidad de maniobra considerable. A nivel normativo, los esfuerzos irán destinados a desarrollar mercados internacionales de energía y de carbono más sostenibles, la supresión de las subvenciones mundiales a los combustibles fósiles y la regulación de las finanzas sostenibles, entre otros.

Es evidente que todos estos proyectos tienen un enorme impacto sobre la autonomía estratégica de la UE. Esto se debe a que, como la líder global de la lucha contra la degradación medioambiental, así como su prestigio como mayor contribuyente a la acción por el clima y la pujanza tecnológica de su sector industrial de las energías renovables, se ha convertido en el principal actor climático del mundo. Además, la intención de dotar a todas las dimensiones de la política exterior de cláusulas vinculantes de sostenibilidad supone una inteligente estrategia para aumentar la capacidad de maniobra en los asuntos internacionales, elevando la capacidad de presión e influencia ante el resto de los actores globales y afianzando su posición de liderazgo en un contexto dominado por la multilateralidad. En la actualidad, la UE disfruta de un alto grado de autonomía estratégica debido a que es capaz de decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o

⁵² COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... El Pacto... Op. Cit.* p. 25.

compartidas con un alto grado de independencia con el objetivo de defender sus propios intereses globales, por lo menos respecto a la política climática, lo que será total conforme tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros sean capaces de trasladar esta fortaleza a toda la acción exterior.

Todo esto ayudará a la UE a consolidar su posición de potencia global en un mundo cada vez más complejo y amenazante. Durante la última década, el sistema de cooperación multilateral se ha ido degradando hacia una mayor competencia geopolítica, dando lugar no solo a un aumento de la coerción y la presión entre países, sino a la implantación de nuevas fórmulas no coactivas como herramientas de la política exterior, tales como la desinformación, el uso de los datos o la hostilidad cultural, entre otros. Las guerras comerciales, las tensiones industriales y la desestabilización externa son un buen ejemplo de ello. Esta tendencia no es solo consecuencia de la cada vez mayor unilateralidad de EE. UU. o China, sino también del surgimiento de potencias medianas que tienden hacia el revisionismo histórico de carácter imperial, lo que invariablemente lleva a la rivalidad estratégica y a la acción fuera del sistema multilateral. Esto ha llevado a un debilitamiento de las instituciones internacionales, como la OMS, la OMC o incluso el Consejo de Seguridad de la ONU, incapaces de anteponerse a la deriva unilateral de grandes países, lo que es especialmente dañino para la comunidad mundial en situaciones de carácter urgente, como la crisis climática o la pandemia del covid-19⁵³.

En este contexto de polarización, la autonomía estratégica europea, reforzada por un alto grado de seguridad energética, es un imperativo para actuar con unidad, decisión, coherencia e independencia en un escenario de alta volatilidad, manteniendo la capacidad de influencia global para perseguir sus intereses globales con éxito. La UE debe reforzar sus potentes instrumentos normativos, financieros y comerciales, así como sus capacidades de seguridad y Defensa, para consolidar asociaciones útiles en las instituciones internacionales que le permitan erigirse como una alternativa a la unilateralidad y la rivalidad entre bloques, forzando la vuelta de las grandes potencias a la cooperación y la colaboración internacional.

En este marco, el liderazgo respecto a la lucha contra el cambio climático es un excelente punto de partida para consolidar la posición geopolítica y la influencia mundial europea, dotando a la UE de un peso y de una autoridad internacional que podrá trasladarse a otras áreas de importancia. De este modo, la diplomacia por el Pacto Verde Europeo es una oportunidad para

⁵³ La actual situación es descrita de manera muy acertada por el AR en una entrada de su blog oficial. BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Construir una Europa global”. *Una ventana al mundo*, 9 de septiembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/85898/construir-una-europa-global_es [Última consulta: 12-06-2021]

ejecutar la autonomía estratégica a un alto nivel, utilizando con ambición todos los instrumentos de la política exterior en base a una visión estratégica plenamente definitiva para alcanzar unos objetivos globales. De completarse con éxito, este «despertar geopolítico»⁵⁴ europeo tendrá importantes repercusiones en la sociedad internacional, afectando a la balanza de poder de las grandes potencias y abriendo una alternativa de cooperación multilateral en un contexto de creciente rivalidad geopolítica.

⁵⁴ BERGMANN, M. (2020). “Europe’s Geopolitical Awakening”. *Foreign Affairs*. www.foreignaffairs.com
Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>

9. EFECTOS DEL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA Y LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA

SUMARIO: 9.1. Introducción: las prioridades de la política exterior europea / 9.2. La gobernanza global de la energía / 9.3. La vecindad cercana: un escenario fundamental para potenciar la seguridad energética y la autonomía estratégica europea / 9.4. EE. UU.: cooperar sin perder autonomía en la nueva era Biden / 9.5. República Popular China: un socio incómodo pero necesario en la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento del multilateralismo / 9.6. Reino Unido: aprovechar la *Global Britain* para impulsar la lucha climática global / 9.7. América Latina y el Caribe: actuar con autonomía para ganar influencia en la región / 9.8. África: el continente decisivo para un futuro sostenible y multilateral

9.1. Introducción: las prioridades de la política exterior europea

Como se ha explicado en el capítulo anterior, el simultáneo aumento de la seguridad energética y la autonomía estratégica consolidarán la posición geopolítica y la influencia global de la UE, permitiendo contrarrestar la leve pero progresiva pérdida de peso económico, industrial y comercial frente a los grandes países emergentes. En un escenario mundial que tiende hacia un cambio de paradigma debido, entre otros motivos, al crecimiento exponencial de China, el surgimiento de potencias medianas que fomentan una mayor disgregación de los centros de poder y a la aparición de nuevos desafíos de alcance internacional, la consecución de los objetivos energéticos, climáticos y de seguridad comunitarios permitirán ejecutar una acción exterior más independiente y resolutive, actuando con mayor autonomía, consolidando alianzas con nuevos socios y fortaleciendo la gobernanza mundial en base a un orden multilateral basado en reglas y principios compartidos.

Desde el inicio del siglo XXI hasta la fecha, la posición global europea se ha fortalecido y afianzado pese a las tendencias que anticipaban una pérdida de peso mundial. Esto se ha debido, en primer lugar, a las reformas estructurales realizadas en la última década, que han permitido reforzar el mercado único, el euro, el sistema de energía y la política comercial, entre otros, dotando al proyecto común de una importante solidez que será esencial para superar crisis futuras¹. Por otra parte, la UE ha asumido su papel de potencia planetaria, bajando de las gradas del «estadio mundial» hasta el terreno de juego para ser parte principal de la política internacional², lo que le

¹ Estas observaciones están sacadas de varios capítulos del libro *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*, en el que participan numerosos autores y editado por los profesores Guinea Llorente y Díaz Lafuente. GUINEA LLORENTE, M. y DÍAZ LAFUENTE, J. (2019). *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*. Madrid, Marcial Pons. pp. 51-143.

² La metáfora la realizó el presidente de la anterior Comisión, Jean-Claude Juncker, durante el discurso sobre el estado de la Unión de 2018. JUNCKER, J. C. (2018). *Discurso sobre el estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea*. Estrasburgo, Comisión Europea. p. 12. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_es_0.pdf

permite proyectar su visión estratégica con mayor claridad y liderar una globalización más justa, multilateral y segura. Todo esto ha profundizado en la integración europea, dotando al proyecto común de herramientas eficaces con las que afrontar de manera más proactiva los retos y amenazas a los que actualmente se enfrenta. De este modo, la UE no es más grande que hace diez años, pero sin duda es mucho más fuerte.

Esta realidad va a permitir a los Estados miembros tanto anticiparse y adaptarse a los cambios derivados del actual cambio de modelo energético como a ser más resilientes ante las nuevas amenazas derivadas de este. La transición hipercarbónica conllevará importantes alteraciones en las relaciones internacionales, tanto en la dimensión económica, política y de seguridad, las cuales habrá que afrontar con la mayor proactividad y firmeza. Para ello, el desarrollo de la autonomía estratégica –y, por consiguiente, el aumento de la seguridad energética– es un imperativo político, ya que permitirá actuar de manera eficaz ante cualquier desafío, estableciendo, diseñando y ejecutando estrategias propias de manera independiente, con o sin los socios prioritarios, en un contexto de alta confrontación. Además, ayudará a evitar que la reducción del uso de los hidrocarburos se sustituya por la dependencia de otros materiales clave en el proceso de alcanzar la neutralidad climática, dotando a la UE de los instrumentos necesarios para mantener su independencia industrial. En palabras del Borrell, «sin ser “autónomos” es difícil declarar que somos una “unión política” capaz de actuar como “actor global” y como “Comisión geopolítica”»³.

Los actuales cambios en el contexto internacional están modificando los paradigmas en los que se establecen las relaciones con el resto de los actores y, particularmente, con los socios prioritarios. La última década ha sido especialmente convulsa, pues ha coincidido el alejamiento estratégico con EE. UU., el enfriamiento de las relaciones con Rusia y al surgimiento definitivo de China como potencia mundial. Ante esta situación, la UE está desarrollando un rol mundial más asertivo y ambicioso para defender sus intereses en la escena global, proponiendo un multilateralismo basado en reglas como fórmula para una mayor cooperación entre los principales actores mundiales. Esta estrategia ha tenido un éxito creciente, pues poco a poco ha permitido ganar influencia en aspectos esenciales de la política internacional y liderar acuerdos de gran relevancia, como el Acuerdo de París o la gestión de la pandemia del covid-19.

En este marco de transformaciones, la energía es y va a ser un elemento central. Esto se debe a que algunas de las asociaciones estratégicas más importantes tienen como núcleo los

³ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”. *Una ventana al mundo*, 3 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es [Última consulta: 12-06-2021]

intercambios energéticos, además de la relevancia creciente del cambio climático en la política y la economía internacional. De ahí la importancia de una diplomacia energética y climática sólida y eficaz que permita tanto reforzar la dimensión exterior de la seguridad energética como alcanzar un liderazgo climático mundial. De este modo, el rol global europeo deberá aumentar conforme sea capaz de capitanear el esfuerzo climático y ganar cuota de influencia ante EE. UU., China y los países emergentes, los mayores contribuidores al calentamiento de la tierra. A rasgos generales, y gracias a los importantes cambios realizados en la última década para fortalecer la proyección exterior, la UE está en una posición privilegiada para liderar el cambio de modelo energético y establecer las normas comunes que lo rijan en un marco de cooperación multilateral.

En la actualidad, la acción exterior europea pivota en cinco dimensiones interconectadas⁴. Las dos primeras son el aumento de la autonomía estratégica y la defensa del multilateralismo, ya que ambas tendrán una profunda influencia en las demás. De las otras tres, la primera y más prioritaria pasa por asegurar la vecindad inmediata, mejorando las relaciones con Rusia y Turquía y propiciando una mayor estabilidad en el norte de África, lo que no parece sencillo debido al incremento de la competencia geopolítica en la región mediterránea. La segunda es la consolidación de las relaciones con EE. UU. en base a la paridad y el reconocimiento mutuo, algo que parece mucho más fácil tras la toma de posesión de Joe Biden. Por último, se requiere establecer una nueva estrategia hacia China para reequilibrar las relaciones económicas y convencer a sus líderes para asumir una mayor responsabilidad en la gobernanza global. Si estas tres prioridades se abordan con éxito, es indudable que la posición global europea mejorará a medio y largo plazo. A estas líneas de actuación se le podría añadir, en base a lo analizado en esta investigación, un intenso esfuerzo en favor de una gobernanza mundial de la energía más sólida, integrada y reglamentada para alcanzar un mayor grado de seguridad energética.

El avance en estas seis dimensiones –sin descuidar otras de vital importancia, como la nueva asociación con Reino Unido o las estrategias hacia América Latina y África–, junto con la profundización en la dimensión interior de la política comunitaria de energía, tendrá una enorme influencia en la consolidación de la seguridad energética, lo cual, como se ha desarrollado con anterioridad, es esencial para el aumento de la autonomía estratégica. De este modo, las cuestiones energéticas y climáticas deberán ser prioritarias en las relaciones con los socios estratégicos y en el establecimiento de un marco global multilateral basado en normas comunes, lo que permitirá a

⁴ Estas fueron definidas por el actual AR pocos meses después de asumir el cargo. BORRELL FONTELLES, J. (2020). “¿Cómo convertir a la UE en un actor global?” *Una ventana al mundo*, 4 de febrero de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93137/%C2%BFc%C3%B3mo-convertir-la-ue-en-un-actor-mundial_es [Última consulta: 03-05-2021]

la UE convertirse en un actor global autónomo. Pero para ello, se requiere adaptar las necesidades en materia de energía y clima a las condiciones específicas de cada alianza, fijando, en primer lugar, las preferencias y los requerimientos estratégicos europeos, para posteriormente acomodarlos de la mejor manera a la relación bilateral con los países clave a la vez que se potencia un escenario energético mundial justo, negociado y compartido.

9.1.1. La necesidad de establecer la mayoría cualificada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común

Sin embargo, para actuar de manera rápida, eficaz y decidida en un mundo cada vez más cambiante y volátil se requiere aprobar algunos cambios en el Consejo de Asuntos Exteriores, ya que la necesidad de unanimidad para la adopción de decisiones lastra y dificulta la acción exterior comunitaria. Actualmente, la división entre los Estados miembros respecto a cualquier asunto puede ralentizar o incluso paralizar durante un tiempo prolongado la capacidad de actuación europea, algo que afecta al desarrollo y aplicación de la visión estratégica de la UE y tiene efectos muy negativos tanto sobre la PESC como sobre otros aspectos del proyecto común⁵. Además, en muchos casos la oposición de un Estado miembro no se produce por diferencias de peso con la resolución a aprobar, sino por un intento de presionar para que se tomen medidas en otro ámbito de su interés, lo que ha convertido al veto en una herramienta casi de chantaje⁶. Esto contrasta con otros ámbitos en las que sí se aplica la mayoría cualificada, como la política de desarrollo o la cooperación internacional, y en los que se ha avanzado sustancialmente y se ha establecido una autoridad internacional al respecto.

Desde hace varios años, importantes líderes europeos se han mostrado a favor de superar la unanimidad en el Consejo de Asuntos Exteriores, como los dos últimos presidentes de la Comisión, los jefes de Estado y de Gobierno de Francia y Alemania o el actual AR. Especialmente beligerante ha sido este último, que desde que fue nombrado candidato defendió la aplicación de

⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2020). “El impulso de la inspiración federal de Josep Borrell en la superación de la unanimidad en la Política Exterior de la UE”. Columna. *Diario Infolibre*. Disponible en: https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/10/25/el_impulso_inspiracion_federal_josep_borrell_s_uperacion_unanimidad_seno_del_consejo_ambito_politica_exterior_ue_112341_2003.html [Última consulta: 03-05-2021]

⁶ En los últimos años, la paralización de la acción exterior europea por la falta de unanimidad en el Consejo ha llegado en ocasiones a límites realmente incomprensibles. Por ejemplo, en febrero de 2020 la puesta en marcha de la Operación Irini en el Mediterráneo fue obstaculizada por Hungría, un país que no participaba en la misión al no contar con proyección marina, mientras que ese mismo año la UE tardó más de dos meses en aplicar un régimen de sanciones por el fraude en las elecciones de Bielorrusia por el veto chipriota, un Estado miembro que no apenas tiene intereses en el antiguo país soviético pero que utilizaba el bloqueo para forzar un endurecimiento de la posición comunitaria frente a Turquía, con quien tiene importantes litigios. En 2017, un socio congeló las medidas restrictivas dirigidas a Venezuela por una cuestión interna ajena a este asunto, y un año después la prórroga de una misión en la región del Sahel fue detenida por un único Gobierno hasta que otro Estado miembro retiró sus alegaciones sobre otra misión en Irak. Esto demuestra que la falta de unanimidad en el Consejo no solo se debe a las diferencias estratégicas entre los Estados miembros, sino también al habitual uso del veto como herramienta política.

la mayoría cualificada en ciertas materias estratégicas⁷. Por su parte, la Comisión publicó en 2018 una comunicación en la que solicitaba mejorar la toma de decisiones en el marco de la PESC, «en especial recurriendo con más frecuencia a la votación por mayoría cualificada»⁸. Sin embargo, parte de los Estados miembros siguen sin mostrarse favorables, principalmente por miedo a que los socios más pequeños se vean incapaces de defender sus intereses nacionales⁹. Ante esto, se requiere encontrar soluciones innovadoras que creen los incentivos adecuados para hacer más dinámicas, eficaces y creíbles las decisiones de la política exterior comunitaria e instaurar un debate constructivo sobre la superación de la unanimidad en el marco de la CoFoE, pues de lo contrario se corre el riesgo de entumecer y hacer inoperante la cultura estratégica europea y, por consiguiente, la PESC¹⁰.

Por lo tanto, es evidente que para que la UE actúe como un actor global capaz de influir positivamente en la escena internacional, perseguir sus intereses de manera enérgica y actuar con plena autonomía estratégica se debe ampliar la mayoría cualificada a otros ámbitos de la acción exterior para adoptar medidas de manera rápida, decidida y efectiva. No se trata de acabar con la unanimidad, sino de buscar fórmulas que permitan desarrollar con mayor dinamismo los aspectos clave de la visión estratégica europea. Tanto la Comisión como el AR han identificado los derechos humanos, las sanciones y las misiones civiles como los ámbitos prioritarios en los que puede cambiarse la forma de votación. Sin embargo, y dada la cada vez mayor importancia de la acción por el clima y la energía en la visión estratégica comunitaria, cabe preguntarse si no sería positivo flexibilizar también la unanimidad en esos ámbitos, principalmente si posibilitan que la UE ejercer un liderazgo mundial efectivo en la materia.

⁷ PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Respuestas del comisario propuesto al cuestionario del Parlamento Europeo: Josep Borrell. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad/vicepresidente propuesto de la Comisión Europea para una Europa más fuerte en el mundo*. Cuestionario del Parlamento Europeo. Comisión de Asuntos Exteriores. p. 22. Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191003RES63347/20191003RES63347.pdf>

⁸ COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo. Un actor de mayor peso en la escena internacional: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común*. Bruselas, documento COM(2018) 647 final. p. 14. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=ES>

⁹ A este respecto, Aldecoa ve un reconocimiento del Consejo Europeo a la necesidad de limitar la unanimidad en las conclusiones de su reunión extraordinaria del 2 de octubre de 2020. Para el catedrático español, cuando los jefes de Estado y de Gobierno decidieron ampliar la autonomía estratégica a todos los niveles del proyecto más allá de la PESC en realidad también se estaban comprometiendo a tomar decisiones en ámbitos económicos que requieren de mayoría cualificada pero que van a tener efectos en la autonomía estratégica y, por tanto, a la propia PESC, lo supone aplicar indirectamente la mayoría cualificada a la política exterior. ALDECOA LUZÁRRAGA. *El impulso... Op. Cit.*

¹⁰ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Cuando los estados miembros están divididos, ¿Cómo nos aseguramos de que Europa pueda actuar?”. *Una ventana al mundo*, 2 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86281/cuando-los-estados-miembros-est%C3%A1n-divididos-%C2%BFc%C3%B3mo-nos-aseguramos-de-que-europa-pueda-actuar_es [Última consulta: 03-05-2021]

La Comisión ya se mostró de acuerdo con esta idea en una comunicación de 2019, donde propuso adoptar la votación por mayoría cualificada en materia de energía en algunos de sus ámbitos, principalmente en materia de fiscalidad, interconexiones y abastecimiento. Esto es esencial para mejorar la seguridad energética y consolidar la Unión de la Energía y la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo. Para ello, la Comisión pedía a los líderes europeos que, en el marco de la política energética comunitaria, «tomen una rápida decisión sobre el uso de la cláusula pasarela general (artículo 48, apartado 7, del TUE) a fin de pasar al procedimiento legislativo ordinario y a la votación por mayoría cualificada»¹¹. De acuerdo con esto, la flexibilidad de la regla de la unanimidad tanto en política exterior como en materia energética permitirá desarrollar una diplomacia por el Pacto Verde Europeo rápida, coherente y eficaz y dotar a la UE de mayores herramientas para ejecutar el proyecto energético y medioambiental común, alcanzar con más facilidad la neutralidad climática y afianzar su liderazgo mundial en la materia.

9.2. La gobernanza global de la energía

La gobernanza energética global es esencial para la mejora de la autonomía estratégica europea. Aunque esta no es una de las dimensiones prioritarias de la acción exterior señaladas por Borrell, su influencia en la seguridad y la transición energética de los Estados miembros la hace especialmente relevante para este trabajo. Esto se debe a que, para un actor tan dependiente del abastecimiento de energía, la existencia de mercados internacionales «estables, transparentes, basados en normas y líquidos»¹² son vitales para desarrollar unos altos estándares de seguridad energética y, por tanto, de autonomía estratégica. Sin embargo, la dificultad de este proyecto reside, en primer lugar, en que los sistemas de energía mundiales son complejos y plurales, con multitud de factores que se interconectan entre sí, a veces de manera difusa. Por otra parte, porque la gobernanza global energética carece de una organización visible que la lidere, al contrario, su arquitectura está formada por una cooperación multinivel entre una numerosos actores de diferente naturaleza y con variedad de intereses¹³.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática de la UE*. Bruselas, documento COM(2019) 177 final. p. 12. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0177&from=ES>

¹² COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia Europea de la Seguridad Energética. Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Bruselas, documento COM(2014) 330 final. p. 23. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330/_com_com\(2014\)0330_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330/_com_com(2014)0330_es.pdf)

¹³ En la actualidad, pueden identificarse cuatro tendencias institucionales en la gobernanza energética global. La primera hace referencia a las entidades mundiales en materia de energía sin capacidad de legislación ni vigilancia, como la OPEP y la AIE; la segunda a la inclusión de la dimensión energética en las estrategias de las organizaciones internacionales vigentes, como la ONU, la OMC o la OTAN; la tercera engloba a la agencias especializadas en algún ámbito específico, como la IRENA y la IPEEC, y la última la forman los analistas especializados en la materia

La importancia de una gobernanza energética global radica en que los actuales retos en la materia no son estatales ni aislados, sino de carácter mundial. De este modo, la integración, desarrollo y consolidación de un régimen multilateral y reglamentado en el que estén representados todos los actores y sus intereses es una prioridad para afrontar con éxito estos desafíos¹⁴. Cherp, Jewell y Goldthau proponen un sistema basado en tres pilares –la seguridad energética, el acceso a la energía y el cambio climático– destinados a asegurar un suministro de energía estable, favorecer la disponibilidad de las nuevas fuentes, reducir las emisiones contaminantes y proteger el medio ambiente. Pero para que estos planes tengan éxito, los esfuerzos en cada una de las dimensiones deben estar interconectados, para lo que se requiere una transformación sin precedentes en los sistemas de energía, una mayor integración entre las políticas nacionales, la participación de todos actores y la creación de un sistema polifacético en el que trabajen de manera coordinada los Estados y organizaciones¹⁵.

Sin embargo, las actuales dinámicas de la llamada petropolítica responden a una concepción mucho más realista de las relaciones internacionales. En un sector muy sensible a las tensiones geopolíticas y en el que todavía existe una enorme preponderancia de los recursos fósiles, el sistema está muy influenciado por la acción de grandes empresas públicas¹⁶ en unos mercados opacos y poco reglamentados, la cartelización, la poca inversión en el *upstream*, el nacionalismo energético y la adulteración de la oferta y la demanda con fines rentistas, entre todos. Por ejemplo, la mayor parte de las reservas de gas natural y crudo de alta calidad y fácil extracción se encuentran en países no democráticos que vetan la inversión de empresas extranjeras¹⁷. Por otra parte, la producción, la compra y venta, el transporte y refinado de los hidrocarburos sigue afrontando

y que ayudan al desarrollo internacional del sistema. DEL RÍO, B. (2016). “La gobernanza mundial de la energía”. *Anuario Español de Derecho Internacional*. Vol. 32. pp. 442-471.

¹⁴ YERGIN, D. (2012). *The Quest. Energy, Security and the remaking of the modern world*. EE. UU, Penguin Book. p. 277.

¹⁵ CHERP, JEWELL Y GOLDTHAU. (2011). “Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity”. *Global Policy*. Vol 2(1). pp. 83-86.

¹⁶ El sector de los hidrocarburos tiene una importante presencia de empresas de propiedad pública. Aunque las grandes petroleras privadas como Royal Dutch Shell, Exxon Mobile o BP siguen conservando una gran cuota de mercado, en las últimas décadas esta preponderancia se ha reducido debido al crecimiento de importantes compañías controladas estatales, las cuales disfrutaban del control de las reservas nacionales y de sus medios de producción y transporte. Además, estas firmas a menudo actúan de manera poco transparente, en base a criterios no económicos e incluso como herramienta de política exterior de sus respectivos Gobiernos, lo que dificulta su integración en una gobernanza mundial basada en normas y objetivos comunes. Su poder es tan grande que varias de ellas se encuentran entre las empresas más potentes del mundo, destacando la China National Petroleum Company (CNPC), la saudita Aramco, la rusa Gazprom, la venezolana PDVSA, la brasileña Petrobras y la malaya Petronas. FORTUNE. (2020). *Global 500*. Revista Fortune. www.fortune.com Disponible en: <https://fortune.com/global500/2020/search/> [Última consulta: 08-05-2021].

¹⁷ Para conocer más sobre el actual mercado energético y el sistema de gobernanza global, véase GOLDTHAU, A. (2013). *The Handbook of Global Energy Policy*. Oxford, Wiley-Blackwell. pp. 79-225, NORENG, O. (2003). *El poder del petróleo: la política y el mercado del crudo*. Buenos Aires, El Ateneo. pp. 11-68 y SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. (2013). *Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*. Madrid, Editorial Reus. pp. 89-171.

profundos desafíos –los cuales aumentarán conforme se supere el pico del petróleo–, que merman la capacidad de establecer una gobernanza efectiva y justa en un escenario caracterizado por el incremento de las necesidades energéticas mundiales, principalmente en Asia y África¹⁸.

Pese a la vigencia de estas características, el control de los mercados por parte de los Estados productores no es total. Si entendemos la gobernanza de la energía como «la arquitectura de las instituciones y procesos que ayudan a definir reglas colectivas y estructurar las relaciones energéticas globales»¹⁹, es evidente que existe una estructura de gobierno energético internacional que influye de manera directa en el sector y ejerce cierto control sobre sus dinámicas, más aún conforme merma la capacidad de influencia de la OPEP y aumentan las variables, la segmentación y los actores participantes en dichos mercados²⁰. Además, en los últimos años la necesidad de afrontar los retos climáticos ha obligado a profundizar en la cooperación internacional en materia energética y climática, democratizando parcialmente el sistema²¹. De este modo, la globalización y los desafíos actuales está consolidando una creciente gobernanza global de la energía, como lo demuestran los esfuerzos en el marco del G20, la adopción de la Carta Internacional de la Energía en 2015²² o el Acuerdo de París de un año después, lo que sin duda tendrá efectos positivos en la seguridad energética de los Estados miembros.

Para la UE, el desarrollo de ese sistema energético mundial es esencial, dirigiendo sus esfuerzos a asegurar su estabilidad y consolidación. Gracias a su enorme potencial normativo, las

¹⁸ AIE. (2020). *Outlook for fuel supply*. World Energy Outlook 2020. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020/outlook-for-fuel-supply> [Última consulta: 08-05-2021].

¹⁹ La de Kerebel y Keppler es una de las definiciones más aceptada en la actualidad. KEREDEL, C. y KEPLER, J. H. (2009). “La gouvernance mondiale de l’énergie”. París, *Institut Français des Relations Internationales (IFRI)*. p. 33. Disponible en: <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/t5.pdf>

²⁰ La idea de la gobernanza mundial de la energía surgió a partir de la crisis petrolera de 1973, cuando los Estados más dependientes de los hidrocarburos sufrieron importantes cortes de suministro. Aunque durante la década posterior los países productores disfrutaron de una enorme capacidad de presión sobre el sistema, la progresiva consolidación de los mercados abiertos y a futuro, la dinamización de la oferta y la demanda, la cada vez mayor participación de los fondos de inversión y otros actores no estatales y la construcción de reservas estratégicas, entre otros, han hecho del crudo un *commodity* económico, lo que limita la eficacia de los regímenes petroleros en la regulación del sector conforme a sus intereses. Por su parte, el sector del gas natural responde a otro tipo de características, ya que debido a la rigidez de su transporte se concentra en mercados regionales y a largo plazo. FONTAINE, G. (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito, FLACSO Ecuador e Instituto de Estudios Peruanos (IPE). pp. 138-146.

²¹ GOLDTHAU, A. y WITTE, J. M. (2010). “The role of rules and institutions in global energy: an introduction”. En GOLDTHAU, A. y WITTE, J. M. (eds). *Global Energy Governance: The new rules of the game*. Brooking Institution Press. Global Public Policy Institute. pp. 17-18.

²² La Carta Internacional de la Energía pretende aumentar la cooperación política y económica para «promover el desarrollo de unos mercados energéticos eficientes, estables y transparentes a nivel regional y global, basados en el principio de no discriminación y en la determinación de los precios en función del mercado, teniendo en cuenta las preocupaciones medioambientales y el papel de la energía en el desarrollo nacional de cada país» con el objetivo de potenciar «la energía sostenible, mejorar la seguridad energética y maximizar la eficacia de la producción, la transformación, el transporte, la distribución y la utilización de la energía». Basada en la Carta Europea de la Energía de 1991, en la actualidad ha sido firmada por 72 países. Texto acordado para su adopción en La Haya durante la Conferencia Ministerial sobre la Carta Internacional de la Energía. Bruselas. *Secretaría de la Carta de la Energía*. p. 4. Disponible en: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/IEC_ES.pdf

instituciones comunitarias llevan años realizando una importante labor para potenciar una gobernanza global multilateral y reglada, a lo que se suma la influencia que tiene la legislación europea en la normativa internacional, como por ejemplo las directivas sobre transparencia en el sector del gas natural²³. De este modo, la UE ha redoblado sus impulsos para fortalecer su liderazgo energético, utilizando todas las herramientas de política exterior para alcanzar acuerdos que permitan avanzar de manera conjunta en el cambio de modelo, siendo uno de los pocos actores que opta por abordar los desafíos energéticos desde la cooperación y el multilateralismo. Aunque el éxito de estas iniciativas es limitado debido a la difícil configuración del sistema global de la energía, la influencia europea en los objetivos, la reglamentación, los instrumentos y la financiación de los mercados energéticos es más evidente que nunca, principalmente en el marco de la transición hacia un modelo sostenible. Esta capacidad de transformación ya se ha evidenciado en varias ocasiones, siendo parte activa de la fundación de nuevas organizaciones internacionales, como IRENA o IPEEC, y ayudando a mejorar el trabajo y la eficiencia de la AIE y el IEF²⁴.

Fiel a la visión estratégica reflejada en la EGS, todas las iniciativas energéticas comunitarias tienen como objetivo principal estructurar los sistemas de energía en el marco de una gobernanza global efectiva, transparente y justa. Sin embargo, en ninguna estrategia es más evidente que en el Pacto Verde Europeo. En él, se recoge la ambición de promover y aplicar «políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo»²⁵ a través del despliegue de todos los instrumentos diplomáticos y financieros tanto en el marco multilateral –ONU, OMC, G7, G20, entre otros– como en el bilateral, un claro ejemplo de la profundización en la autonomía estratégica. La promoción de estos proyectos ayudará a establecer una gobernanza global energética, principalmente en la lucha contra el cambio climático, lo que permitirá tanto desarrollar mercados energéticos reglados, atractivos y accesibles para todos los Estados como alcanzar los objetivos climáticos mundiales²⁶, sobre todo si la UE es capaz de integrar estas prioridades en las asociaciones estratégicas con todos sus socios.

²³ VAN DE GRAAF, T. y COLGAN, J. (2016). “Global energy governance: a review and research agenda”. *Palgrave Communications*. p. 9. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/palcomms201547.pdf>

²⁴ HERRANZ SURRALLÉS, A. (2014). “La Unión Europea en la fragmentaria gobernanza global de la energía”. En Barbé, E. (dir.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos. pp. 370-374.

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo*. Bruselas, documento COM (2019) 640 final. p. 23. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

²⁶ *Ibidem*. pp. 23-26.

9.3. La vecindad cercana: un escenario fundamental para potenciar la seguridad energética y la autonomía estratégica europea

La elección de la vecindad cercana por parte del AR como la mayor prioridad geopolítica de la UE no es algo casual. En la última década, varios de los países más cercanos a las fronteras europeas han sufrido una desestabilización continua, conflictos políticos e incluso guerras civiles abiertas, mientras que las relaciones con Rusia han sufrido un importante retroceso desde el 2014 debido a los intereses contrarios en importantes asuntos, como la cuestión ucraniana y la anexión inválida de Crimea, la guerra en Siria o las injerencias internas en los procesos electorales europeos, entre otros. Respecto a Turquía, los intentos de aumentar su área de influencia en regiones de especial interés para los Estados miembros también han propiciado un repunte de la tensión entre los dos socios, complicando aún más la situación geopolítica de los Estados miembros.

El incremento de la percepción de amenaza proveniente de las regiones fronterizas ha llevado a plantear las relaciones con los socios limítrofes en cuestiones de seguridad, lo que ha tenido especial relevancia en la política de energía debido a que «la seguridad energética de la UE está estrechamente relacionada con sus vecinos»²⁷. Por ejemplo, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética ponía especial atención en la capacidad para resistir a un corte de abastecimiento, en la diversificación de fuentes de suministro y en el uso de todas las herramientas de la política exterior para establecer y mejorar las asociaciones estratégicas con los socios prioritarios, lo que tendría un enorme efecto en las regiones periféricas. Además, se han redoblado los esfuerzos para alcanzar acuerdos energéticos por la vía diplomática, económica y política, aunque sus resultados no están siendo los esperados. Sin embargo, el desarrollo de una mayor autonomía estratégica –gracias, en parte, al aumento de la seguridad energética– permitirá desarrollar estrategias específicas para cada país vecino, firmando acuerdos de cooperación más sólidos que favorezcan la estabilidad política de las zonas limítrofes.

Sin embargo, y pese a esta nueva y volátil realidad, las relaciones con la vecindad cercana siguen establecidas en los mismos patrones desde comienzos del siglo XXI, con una importante interdependencia política y comercial cuya balanza tienda a inclinarse hacia el lado comunitario. Además, la vigencia de varias iniciativas de la acción exterior destinadas a la cooperación económica, política y social con los países cercanos, como la PEV, la Política de Ampliación o diferentes acuerdos bilaterales o regionales, profundizan los lazos entre la UE y las regiones más

²⁷ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Paquete sobre la Unión de la Energía. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*. Bruselas, documento COM(2015) 81 final. p. 4. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1&format=PDF

próximas y crean una estructura de desarrollo conjunto que dificulta, pese a las rivalidades y las diferencias latentes, la adopción unilateral de acciones. De este modo, la resiliencia de los países vecinos es la segunda prioridad de la EGS –justo por detrás de la seguridad de la propia UE–, la cual se propone fomentar a través de un planteamiento polifacético que permita construir Estados seguros, libres y prósperos. Sin embargo, la enorme diferencia entre los socios y la importancia capital en la seguridad europea de algunos de ellos, principalmente Rusia y Turquía, obligan a abordar las relaciones con ellos de una manera más individual y bilateral.

9.3.1. *Federación de Rusia: entre la interdependencia simétrica y la paciencia estratégica*

La Federación de Rusia es, con una enorme diferencia, el vecino más complejo para la UE, ya que entre ambos hay establecida una relación de profunda necesidad basada tanto en un elevado volumen comercial como en la interdependencia energética²⁸. Sin embargo, esta realidad no ha evitado un progresivo distanciamiento entre los bloques, sobre todo debido a las enormes diferencias entre sus culturas estratégicas. Aunque el principal objetivo de los dos actores es el desarrollo de una autonomía estratégica en un contexto internacional multipolar, Rusia actúa unilateralmente para imponer sus intereses en lo que considera su esfera de influencia, negando la existencia de normas comunes que limiten esas maniobras. Esto choca profundamente con la visión europea de una gobernanza global basada en el Derecho Internacional, la cooperación pacífica y los lazos comerciales. De este modo, al entender la política internacional en términos de competencia geopolítica, Rusia evita comprometerse con acuerdos globales que puedan limitar su libertad de acción, lo que deja un marco muy estrecho en sus relaciones con la UE, las cuales solo pueden establecerse de manera bilateral y con el limitado objetivo del equilibrio de poder.

Por este motivo, el actual escenario en el que se establecen las relaciones entre ambos bloques no es halagüeño²⁹. En las últimas décadas, Rusia ha consolidado una política exterior revisionista y expansionista a través de la que intenta reconstruir el equilibrio europeo en los términos de la pasada Guerra Fría, lo cual genera un profundo rechazo en la UE, que considera que Rusia es un socio poco fiable e incluso una amenaza a su seguridad³⁰. A partir del 2014, las

²⁸ Rusia es el quinto socio comercial más importante de la UE –en 2014 era el tercero–, así como la mayor y principal fuente de abastecimiento energético de los Estados miembros. COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: Russia*. Trade. Policy. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/). Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/> [Última consulta: 10-05-2021]

²⁹ Un buen análisis de las actuales relaciones entre la UE y Rusia es el aportado por López Jiménez en la obra *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A. (2019). “La gestión de la relación de la Unión Europea con Rusia: un reto estratégico clave”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch. pp. 697-704.

³⁰ A este rechazo se le suma el hecho de que, ante la imposibilidad de establecer un paradigma de acción basado en sus propios valores, la presidencia rusa ha hecho un uso selectivo y contradictorio del Derecho Internacional para justificar sus acciones. De esta manera, ha apelado a su soberanía para aislar su sistema político de las presiones

intervenciones militares en Ucrania y Siria y la anexión inválida de Crimea, a lo que se suman los esfuerzos para desestabilizar a algunos Estados miembros por medio de la injerencia y el chantaje, llevaron a la adopción de sanciones recíprocas y al enfriamiento de las relaciones bilaterales. Tal y como explica Borrell, las relaciones actuales se encuentran en una encrucijada, ya que «parece que Rusia está desconectado progresivamente de Europa y considera que los valores democráticos constituyen una amenaza existencial»³¹.

En este contexto de creciente rivalidad, la energía juega un papel central. La UE es el mayor socio energético de Rusia, a quien suministra casi el 30% del petróleo y más del 40% del gas natural que consume. Estas cifras se elevan en el caso de los países del este, con algunos Estados miembros que dependen en su totalidad de las importaciones rusas³², dibujando un panorama de alta dependencia energética respecto a un socio estratégico que utiliza la energía como principal herramienta de poder³³. Por su parte, la UE es el mayor comprador de gas natural ruso, del que adquiere más de 170 bcm anuales³⁴, mientras que las cifras de crudo siguen el mismo patrón, aunque son algo más bajas. De este modo, y dado que el 36% de la PIB ruso depende

externas, mientras que sus intervenciones en Georgia, Ucrania o Crimea fueron justificadas en base a la responsabilidad de proteger o incluso la injerencia humanitaria. Además, la presidencia rusa se ha negado a aceptar la independencia de Kosovo o a aplicar soluciones que no respeten la integridad territorial serbia en la región, mientras que ha recurrido al derecho de autodeterminación para justificar la anexión de Crimea a la Federación de Rusia, pese a que esta se realizó en contra de la integridad territorial de Ucrania. Si bien estas lecturas parciales son habituales en escenarios internacionales convulsos, la reiteración de estas retóricas selectivas ha terminado por minar profundamente la credibilidad rusa, principalmente ante los socios europeos. Esta lectura del Derecho Internacional se marca en la creciente tendencia a la controversia normativa en las relaciones internacionales. BARBÉ, E. (2020). *Relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos. pp. 383-388.

³¹ BORRELL FONTELLES, J. (2021). “Mi visita a Moscú y el futuro de las relaciones con UE-Rusia”. *Una ventana al mundo*, 7 de febrero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93136/node/93136_es [Última consulta: 10-05-2021]

³² Bulgaria, Rumanía, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Croacia, Finlandia, Estonia y Letonia presentan una dependencia del gas ruso superior al 80%, llegando en algunos casos al 100%. Respecto al petróleo, las cifras de varios de estos Estados miembros también son altas, si bien muestran una mayor diversificación debido a las características propias de los mercados mundiales del crudo. EUROSTAT. (2019). *Energy Trade 2019*. Comisión Europea. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html> https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_trade/entrade.html?geo=AT&year=2019&language=EN&trade=imp&siac=G3000&filter=all&fuel=gas&unit=TJ_GCV&defaultUnit=TJ_GCV&detail=1&chart= [Última consulta: 10-05-2021]

³³ SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. (2014). *Rusia, el poder y la energía*. Madrid, España. Plaza y Valdés Editores. pp. 233-242.

³⁴ En 2019, Gazprom vendió en Europa casi 200 bcm de gas natural. Sin embargo, 15,51 bcm fueron destinados a Turquía, 2,67 bcm a países balcánicos no pertenecientes a la UE y 10,32 bcm a Reino Unido. Esta cifra contrasta con las ventas de la compañía hacia China, fijadas en 2019 en 1,5 bcm, o hacia las antiguas repúblicas soviéticas, que no superan los 36 bcm –restando las ventas en Estonia, Letonia y Lituania, que suman un total de 2,9 bcm–. GAZPROM. (2019). *Delivery statistics*. Gazprom export. www.gazpromexport.ru Disponible en: <http://www.gazpromexport.ru/en/statistics/> [Última consulta: 10-05-2021], GAZPROM. (2021). *China*. Marketing. www.gazprom.com Disponible en: <https://www.gazprom.com/about/marketing/china/> [Última consulta: 10-05-2021] y GAZPROM. (2021). *Former Soviet Union*. Marketing. www.gazprom.com Disponible en: <https://www.gazprom.com/about/marketing/china/> <https://www.gazprom.com/about/marketing/cis-baltia/> [Última consulta: 10-05-2021]

exclusivamente de la exportación de hidrocarburos³⁵, el enorme volumen de compras europeas genera una situación de interdependencia simétrica, lo que ayuda a equilibrar la balanza e impide la ejecución de estrategias de coacción por medio de la energía. Debido a esto, y mientras que el comercio se ha reducido considerablemente en los últimos años³⁶, los intercambios energéticos no solo se han mantenido estables, sino que incluso se han incrementado levemente, principalmente en lo referente al gas natural.

En este contexto, se pueden dibujar dos escenarios temporales. A corto plazo, las relaciones energéticas entre ambos bloques se van a mover en los mismos términos de interdependencia gracias a los intercambios energéticos, aumentando su importancia política conforme se reduzca la cooperación en otros ámbitos. Pese a que tanto Rusia como la UE han puesto en marcha proyectos para mitigar esta realidad, el primero a través de la apertura de nuevos mercados en Asia y el segundo por medio de una ambiciosa política energética y climática, las limitaciones para dinamizar las importaciones y exportaciones obligarán a mantener las relaciones en los términos actuales³⁷, incluso aunque aumenten las diferencias y la tensión geopolítica, ya que ninguna de las partes tiene una posición lo suficientemente fuerte como para usar la energía como herramienta de poder. En este punto, la diplomacia energética puede ser de enorme utilidad para la UE si permite establecer un marco de cooperación igualitario, justo y transparente, aunque sus debilidades se harán más evidentes conforme diverjan los intereses en otras áreas de actuación.

Por otra parte, es probable que a largo plazo el desarrollo de la dimensión interna de la política energética comunitaria tenga importantes efectos en las relaciones con Rusia. Si los objetivos actuales se cumplen, principalmente los de aumento de producción propia, eficiencia energética y descarbonización, se va a reducir considerablemente el consumo de hidrocarburos,

³⁵ Cifra de 2016. AIE. (2017). *Country analysis brief: Russia*. U.S. Energy Information Administration. Disponible en: https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Russia/russia.pdf

³⁶ Las exportaciones europeas de bienes y servicios hacia Rusia han caído un 25% en los últimos nueve años, mientras que al contrario el descenso ha sido de un 8%. Cabe destacar que en la última década las importaciones rusas han descendido de manera global. Esto se ha debido principalmente a la caída de los precios del petróleo, que debilitó con fuerza el rublo, y a la progresiva política de sustitución de importaciones puesta en marcha por el Gobierno ruso. BANCO MUNDIAL. (2018). *Russia*. WITS (World Integrated Trade Solution).

www.wits.worldbank.org Disponible en: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RUSSIA/Year/LTST/Summary> [Última consulta: 10-05-2021] y UNIÓN EUROPEA. *Countries... Russia... Op. Cit.*

³⁷ Aunque la Estrategia Europea de la Seguridad Energética tiene como objetivo la diversificación de fuentes de gas natural, la complejidad de estos proyectos es muy alta debido a varios factores, entre ellos la baja capacidad de los productores, la vulnerabilidad de las nuevas rutas de suministro o el alto precio de estas alternativas, por lo que parece que, en la actualidad, la única fuente fiable y barata para la UE es la conexión rusa. Por lo tanto, la consolidación de la seguridad energética europea pasa por fortalecer las relaciones energéticas con Rusia en términos de equidad, legalidad, buenas prácticas y confianza mutua, además de ejecutar con éxito el resto de los proyectos de la estrategia. SÁNCHEZ ORTEGA. *Op. Cit.* pp. 233-242.

tal y como reconocen la mayor parte de los escenarios³⁸. Según las estimaciones más alcistas, el ratio de dependencia europea podría descender de manera considerable, situándose en 2050 en el 20%³⁹. Sin embargo, el gas natural representará una excepción, ya que la menor producción propia va a impedir el descenso de las importaciones. Algunas proyecciones estiman que los Estados miembros van a necesitar hasta 162 bcm extra en 2050, sobre todo si se utiliza el gas natural como energía de transición, siendo Gazprom el mejor posicionado para acaparar esas compras⁴⁰. Pero más allá de esta salvedad, es evidente que los planes energéticos europeos llevarán a un escenario de reducción de las necesidades energéticas exteriores y de un aumento de la seguridad energética, lo que debilitará el papel de Rusia como socio estratégico.

La consolidación de la seguridad energética en este escenario largoplacista va a favorecer el aumento de la autonomía estratégica europea, ayudando a aplicar una estrategia propia hacia Rusia con el mayor grado de independencia. Esta ya fue establecida en 2016 por el Consejo de Asuntos Exteriores y se basa en cinco principios rectores, que son la implementación de los acuerdos de Minsk como condición clave para cambiar la postura comunitaria, el fortalecimiento de las relaciones con los socios orientales y de Asia Central, el aumento de la resiliencia de la UE, el apoyo a la sociedad civil rusa como forma de establecer puentes de cooperación y la posibilidad de alcanzar acuerdos selectivos en áreas de interés común⁴¹. Además, el aumento de la agresividad rusa –cuyo último ejemplo fue la dura recepción de Borrell en Moscú en febrero de 2021⁴²– está permitiendo reducir las diferencias entre los Estados miembros y fortalecer la acción común ante Rusia, algo que antes era más difícil debido a los intereses divergentes.

³⁸ BP. (2020). *Insights from the Rapid, Net Zero and Business-as-usual scenarios – EU*. BP Energy Outlook. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2020-region-insight-eu.pdf>

³⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*. Bruselas, documento COM(2018) 773 final. p. 10. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>

⁴⁰ Aunque el consumo de gas natural va a decrecer progresivamente, el mayor uso de combustibles gaseosos alternativos y menos contaminantes, como el biometano o el hidrógeno, puede aumentar la competencia en el sector del gas y propiciar un fortalecer la tendencia bajista del gas natural, lo que afectará a las importaciones y tendrá aún mayor efecto en las relaciones con Rusia. ZENIEWSKI, P. (2019). *A long-term view of natural gas security in the European Union*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org. Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/a-long-term-view-of-natural-gas-security-in-the-european-union> [Última consulta: 10-05-2021]

⁴¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2016). *Outcome of the Council Meeting, 3457th Council meeting*. Bruselas. Documento 7042/16. p. 4. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>

⁴² SAHUQUILLO, M. (2021). “Rusia recibe a Borrell y sus críticas por el “caso Navalni” con la expulsión de tres diplomáticos europeos”. Moscú, *El País*. 5 de febrero de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-02-05/la-ue-evita-poner-sobre-la-mesa-nuevas-sanciones-a-rusia-pese-a-las-tensiones-y-el-caso-navalni.html> [Última consulta: 10-05-2021]

Sin embargo, esta estrategia va a tener un efecto muy limitado debido a que la UE ya dispone de un alto nivel de autonomía estratégica hacia su vecino, pues la necesidad energética no tiene un impacto negativo debido a la interdependencia simétrica. Así, todo parece indicar que a corto y medio plazo las relaciones bilaterales van a establecerse en los mismos términos de hostilidad que en la actualidad, sobre todo si la presidencia rusa profundiza en su acción exterior basada en el equilibrio de poder, el revisionismo histórico y la injerencia externa. En estos momentos, Rusia no tiene interés en alcanzar acuerdos globales basados en el multilateralismo y en normas comunes, además de que sus esfuerzos en los grandes intereses europeos, tales como la acción climática, la cooperación al desarrollo, el libre comercio o el Derecho Internacional, son prácticamente nulos. Además, la situación en Libia, Siria y Ucrania suponen importantes focos de tensión para los que todavía no se han encontrado soluciones aceptables para ambos bandos. Como consecuencia, en la UE se ha establecido una política de «paciencia estratégica» hacia Rusia, esperando que un cambio en las condiciones internas o un deterioro en las limitaciones de su política exterior propicie la mejora de la relación bilateral⁴³.

9.3.2. *Turquía: de socio estratégico a nuevo competidor energético*

Como es habitual en actores que comparten una misma región, las relaciones entre Turquía y la UE se establecen en un marco de profunda interdependencia estratégica⁴⁴. Sin embargo, en la última década los vínculos entre ambos bloques se han deteriorado de manera progresiva, lo que ha derivado en importantes choques diplomáticos e incluso militares. El carácter marcadamente nacionalista y revisionista del Gobierno turco y de sus socios políticos ha llevado a sus líderes a un cambio estratégico respecto a su acción exterior, cada vez más agresiva y militarizada, para proteger sus intereses en la región mediterránea. En el fondo de la cuestión se encuentra la idea instalada en la élite política nacional de que, durante las décadas anteriores, la doctrina kemalista de colaboración fue un fracaso y permitió a EE. UU., Rusia y la UE configurar un orden en su área de influencia que no ha satisfecho las aspiraciones turcas. De este modo, y en base a la teoría de la «profundidad estratégica», el presidente Erdogan ha abandonado la cautela de las décadas

⁴³ La expresión la utilizó Kersti Kaljulaid, presidenta de Estonia, en una entrevista con el diario El País. DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. (2021). “Hay que tener paciencia estratégica con Rusia”. Madrid, *El País*. 9 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-03-08/kersti-kaljulaid-hay-que-tener-paciencia-estrategica-con-rusia.html> [Última consulta: 10-05-2021]

⁴⁴ Los Estados miembros son el destino de más del 42% de las exportaciones turcas, lo que convierte al mercado común en su mayor socio comercial. Aunque al contrario los intercambios no son tan fluidos –Turquía supone el 3,2% de las exportaciones europeas–, la consecución de los intereses regionales comunitarios requiere de la buena sintonía con el país euroasiático, cuya influencia en la seguridad de los Estados miembros es directa debido a su posición geográfica. COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: Turkey Trade. Policy*. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/> [Última consulta: 12-05-2021] y COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade (value %)*. Dirección General de Comercio. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf

anteriores y se ha esforzado en desplegar una acción exterior más asertiva y directa, lo que ha llevado a una creciente rivalidad geopolítica con gran parte de los Estados limítrofes⁴⁵.

Aunque la UE y Turquía tienen intereses contrarios en diferentes ámbitos, uno de los focos de mayor tensión es el gas natural. Las reservas encontradas en aguas chipriotas han recrudecido el conflicto latente y nunca resuelto por la soberanía de la isla, partida en dos desde 1974⁴⁶. Las estimaciones de los pozos del levante mediterráneo se cifran casi en los 3.500 bcm, de los que como mínimo 453 bcm estarían en la zona económica exclusiva chipriota⁴⁷. Turquía ha sido muy agresiva para apropiarse de esos recursos, y dado que no acepta la soberanía del Gobierno de Nicosia, está realizando prospecciones en la zona, lo que viola el Derecho Internacional⁴⁸. Para la UE, la influencia de este conflicto en sus intereses vitales es doble. En primer lugar, porque Chipre es un Estado miembro, lo que obliga a diseñar una estrategia clara, sólida y común contra las agresiones a su soberanía, que es la europea. Y, en segundo lugar, porque el acceso a los pozos del Mediterráneo oriental podría ayudar a reducir su dependencia exterior, lo que, si los costos lo permiten, tendrá un alto beneficio para su seguridad energética⁴⁹.

Hasta ahora, Turquía ha apostado por las acciones unilaterales para defender sus intereses en la disputa, para lo que se ha valido tanto de su capacidad militar como de otras herramientas de coacción, como el uso de la presión migratoria. Estas acciones han llevado a la UE a considerar a Turquía como un socio poco fiable e impredecible. En el fondo, el objetivo turco no es muy diferente al de Rusia o incluso al de la UE, pues pretende elevar su autonomía estratégica en un contexto regional de alta degradación, aunque sus métodos responden más a la visión estratégica del primero que del segundo. La idea del Gobierno turco es presionar a los Estados limítrofes

⁴⁵ VEIGA, F. (2019). *El turco: diez siglos a las puertas de Europa*. Barcelona, Penguin Random House. pp. 560-590.

⁴⁶ MOURENZA, A. (2020). “Turquía: un socio cada vez más agresivo”. Estambul, *El País*. 2 de octubre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-10-01/turquia-un-socio-cada-vez-mas-agresivo.html> [Última consulta: 12-05-2021]

⁴⁷ Del total de las reservas estimadas, la mayoría se encuentran en aguas israelíes y egipcias. BOWLUS, J. V. (2020). “Deep sea rival: Europe, Turkey, and new Eastern mediterranean conflict lines”. *European Council on Foreign Relations*. Disponible en: https://ecfr.eu/special/eastern_med/gas_fields

⁴⁸ Chipre ha acusado reiteradamente a Turquía de violar el Derecho Internacional al hacer prospecciones en su zona económica exclusiva, aunque el Gobierno turco se ampara en que esas aguas pertenecen a la suya y que, por lo tanto, sus actividades son legítimas, si bien las prospecciones se realizan mucho más cerca de la costa chipriota que de la turca. Pese a que Turquía no ha firmado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el cual dota a los Estados de una zona económica exclusiva no superior a 200 millas marinas de su costa, Turquía estaría violando el Derecho Internacional debido a que muchas de las normas establecidas forman ya parte del derecho consuetudinario, según la opinión del profesor de Derecho Internacional Público de la URJC Jesús Urrea Salazar, consultado expresamente para esta investigación.

⁴⁹ En 2017, la Comisión dio luz verde al proyecto Eastmed, un gasoducto para abastecer a Italia, Chipre y Grecia de gas natural procedente de las aguas israelíes. COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Annex to Commission Delegated Regulation (EU) amending Regulation (EU) NO 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest*. Bruselas, documento C(2017) 7834 final. p. 8. Disponible en: https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/annex_to_pci_list_final_2017_en.pdf

mediante golpes de efecto para forzar unas negociaciones bilaterales que le permitan mejorar su posición sobre la cuestión chipriota y el acceso al gas natural, una postura que no sería fácilmente defendible en base al Derecho Internacional. Sin embargo, las profundas limitaciones de su política exterior han impedido el éxito total de esta estrategia.

La única solución al conflicto pasa por la vía diplomática, lo cual permitirá tanto el reparto equitativo de las reservas de gas natural como el avance hacia un acuerdo definitivo respecto a la cuestión chipriota⁵⁰. Para ello, las instituciones comunitarias deben utilizar todas las herramientas de la política exterior para obligar a Turquía a negociar en base al Derecho Internacional y al marco jurídico establecido por la ONU respecto a Chipre, ofreciendo a cambio una asociación beneficiosa para ambos bloques. Por otra parte, y dado que la agresividad turca ha aumentado la hostilidad de otros Estados del Mediterráneo oriental, como Israel y Egipto, la UE debe desarrollar asociaciones estratégicas sobre las que establecer acuerdos multilaterales entre todos los países interesados en la estabilidad regional, lo que obligará a Turquía a ser más flexible respecto a su propia posición. De manera paralela, los proyectos de Defensa común permitirán dotar a los Estados miembros, principalmente a Chipre y Grecia, de las capacidades necesarias para hacer frente a las provocaciones militares turcas y contener sus ambiciones con firmeza.

El desarrollo de la autonomía estratégica europea es clave para el éxito de estos planes, ya que permitirá garantizar los intereses comunitarios en la zona –entre los que se incluye la seguridad energética– tanto de manera independiente como en colaboración con socios prioritarios. Pero para que esto tenga éxito, los Estados miembros deben desarrollar una estrategia sólida y común respecto a Turquía cuya base sea el respeto tanto al Derecho Internacional como a los intereses nacionales de los países más susceptibles a su presión, como Grecia y Chipre. Además, se deben establecer vías de cooperación alternativas que permitan encontrar intereses comunes y reorientar las relaciones bilaterales. La UE debe aprovechar que la economía turca es profundamente dependiente del acceso al mercado común, además de que su progreso está subordinado a la estabilidad y la paz en el Mediterráneo oriental, para fomentar un cambio en su actitud y convencerle de que sus intereses en la zona solo se verán asegurados por medio de la cooperación y el respeto mutuo. Porque, tal y como defiende Borrell, no se «podrá alcanzar la estabilidad en el continente a menos que se encuentre el equilibrio adecuado en las relaciones con Turquía»⁵¹.

⁵⁰ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Es el momento de trabajar por la paz en Chipre”. *Una ventana al mundo*, 18 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90977/el-camino-seguir-en-las-relaciones-entre-la-ue-y-turqu%C3%ADa-tras-un-dif%C3%ADcil-2020-%C2%A0-es> [Última consulta: 13-05-2021]

⁵¹ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “El camino a seguir en las relaciones entre Turquía y la UE tras un difícil año 2020”. *Una ventana al mundo*, 18 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

9.3.3. Norte de África y el Sahel: cuidar e integrar a los vecinos del sur para aumentar la seguridad europea

Pese a que la estabilidad del norte de África y el Sahel es capital para la seguridad y el desarrollo europeo, las relaciones entre los países de la región y la UE sigue sin producir avances satisfactorios, con un estancamiento y una enorme brecha entre ambos lados del Mediterráneo que corre el riesgo de ser crónica⁵². En el Magreb, desde que en 2011 se desarrollara la llamada Primavera Árabe, la inestabilidad ha aumentado considerablemente en algunos países de la zona, como Libia –actualmente en situación de guerra abierta–, mientras que los progresos democráticos se han paralizado en la mayoría de los socios, incluido Túnez. Por su parte, los Estados del Sahel sufren una funesta situación que combina elevadas tasas de pobreza y subdesarrollo con una inseguridad endémica. En general, el norte de África y el Sahel presentan un cuadro desalentador de avances económicos y democráticos muy limitados.

Las relaciones entre la UE y los Estados del Magreb y el Sahel son profundamente asimétricas y no se basan en unos lazos comerciales fuertes, sino en la cooperación al desarrollo y, por lo tanto, en la dependencia de los fondos establecidos para ello. Ninguno de los países de la región supone más del 0,8% de los intercambios de los Estados miembros⁵³, sobre todo debido a la poca relevancia económica de los vecinos del sur. Además, la PEV se desarrolla en unos términos políticos y monetarios que, a excepción de Marruecos, no supone un alto incentivo para los Estados receptores, lo que potencia su ineficacia⁵⁴. Sin embargo, la dependencia estratégica europea respecto a estas regiones es muy alta, ya que es un foco de inestabilidad que fomenta las inmigraciones masivas irregulares, el tráfico de drogas y el terrorismo de carácter islamista, lo que incluso es utilizado por algunos de los socios como herramienta de presión hacia la UE.

En este escenario, el aumento de la autonomía estratégica europea no parece que vaya a tener una especial incidencia en la región, ya que la política hacia el sur está más condicionada por las propias limitaciones de la PEV que por la falta de una visión estratégica o de herramientas para

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90977/el-camino-seguir-en-las-relaciones-entre-la-ue-y-turqu%C3%ADa-tras-un-dif%C3%ADcil-2020-%C2%A0_es [Última consulta: 13-05-2021]

⁵² COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Informe conjunto al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre la aplicación de la Política Europea de Vecindad*. Bruselas, documento JOIN(2017) 18 final. pp. 12-27. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0018&from=HR>

⁵³ COMISIÓN EUROPEA. *Client and Supplier Countries... Op. Cit.*

⁵⁴ GOVANTES, B. (2019). “La Política Europea de Vecindad en el Magreb: una visión global a través de los casos de Argelia, Túnez y Marruecos”. En AIMÉ GONZÁLEZ, E. y DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, I. (eds). *Informe África 2019: Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*. Madrid. Fundación Alternativas. pp. 115-127. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/f2595992ae52541b18f4607d1a131be0.pdf

ejecutarla. Por eso, su desarrollo permitirá ahondar progresivamente en los proyectos comunitarios en la región y consolidar las estrategias ya establecidas, profundizando en el diálogo hacia objetivos concretos. Para ello, se debe aumentar la cuantía de la PEV y hacer un mayor esfuerzo en la aplicación de los fondos, el fortalecimiento de los foros multilaterales como el formato 5+5 y la utilización de todas las herramientas de política exterior para la consecución de las metas comunes. Para aumentar el progreso económico, sería beneficioso que la UE utilizara todo su potencial normativo para ahondar en la integración comercial entre los Estados de la región, creando una zona de amplios intercambios que en el futuro permita ampliar la cooperación multilateral a otros ámbitos⁵⁵. Esto fortalecerá el papel europeo en el norte de África y favorecerá los intereses de los Estados miembros en el Magreb y el Sahel, entre ellos la seguridad fronteriza.

Respecto a la energía, y pese a la importancia que se le suele atribuir, las relaciones energéticas entre ambos bloques no tienen un carácter trascendental. Aunque más del 12% de las importaciones europeas de gas natural provienen del norte de África, estas se circunscriben prácticamente a Argelia, el único gran productor de la región junto con Libia⁵⁶. La mayor parte del hidrocarburo argelino va destinado a los países del sur, principalmente Italia y España, con un nivel de consumo más bajo y con un grado de diversificación mucho más alto, por lo que no existe una dependencia problemática⁵⁷. Además, apenas existe margen de mejora. De los casi 55 bcm que Argelia exporta anualmente, en torno al 83% ya tienen como destino la UE⁵⁸, los cuales suponen más del 95% de los intercambios comerciales globales entre ambos bloques⁵⁹ y el 25% del consumo comunitario⁶⁰. Las cifras petroleras son mucho más insignificantes, ya que Libia representa menos del 7% del consumo de crudo europeo⁶¹.

Sin embargo, sí existe un mayor potencial respecto a la cooperación medioambiental, la cual puede convertirse en las próximas décadas en uno de los instrumentos más importantes de la cooperación con los socios del Magreb y del Sahel. Para lograrlo, la UE deberá incluir a los países

⁵⁵ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Los retos del Mediterráneo occidental”. *Una ventana al mundo*, 27 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88400/los-retos-del-mediterr%C3%A1neo-occidental_es [Última consulta: 13-05-2021]

⁵⁶ EUROSTAT. (2019). *From where do we import energy and how dependent are we?* Comisión Europea. www.europa.eu Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html#:~:text=A%20similar%20analysis%20shows%20that,and%20Colombia%20\(13%20%25\)](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html#:~:text=A%20similar%20analysis%20shows%20that,and%20Colombia%20(13%20%25)) [Última consulta: 13-05-2021]

⁵⁷ EUROSTAT. *Energy Trade... Op. Cit.*

⁵⁸ EIA. (2019). *Algeria: Executive Summary*. Washington, U.S. Energy Information Administration. www.eia.gov Disponible en: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/DZA> [Última consulta: 13-05-2021]

⁵⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: Algeria*. Trade. Policy. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/algeria/> [Última consulta: 13-05-2021]

⁶⁰ OPEP. (2020). *Algeria facts and figures*. Member countries. www.opec.org Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/146.htm [Última consulta: 13-05-2021]

⁶¹ EUROSTAT. *From where do we import... Op. Cit.*

de la región en las dinámicas climáticas que promueve en la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo. Dado que se estima que África será uno de los continentes más castigados por el cambio climático, con graves problemas de desertificación y pérdida de hábitats⁶², los Estados miembros tienen la oportunidad de potenciar la colaboración en la materia a través de todas las herramientas de la política exterior, incluida la diplomacia climática y energética. Por su parte, la PEV también constituye un importante instrumento de acción, por lo que es conveniente establecer compromisos verdes vinculantes en todos los proyectos de financiación. Además, la nueva Estrategia Global para África tiene como primer punto de acción una asociación para la transición ecológica y el acceso a la energía, lo que puede potenciar aún más el esfuerzo climático en el Magreb y el Sahel⁶³.

En la actualidad, la UE ya actúa con un importante grado de autonomía estratégica en la región, pues dispone tanto de estrategias globales y sectoriales como de sólidos instrumentos para alcanzarlos, aunque los objetivos alcanzados han sido muy limitados debido a las características propias de la región, que impiden una profundización en las relaciones económicas y políticas. Sin embargo, no será difícil ampliarla para incluir una dimensión climática. Esto permitirá aumentar el acervo comunitario a los países del Norte de África y del Sahel, ya que la financiación para realizar las reformas económicas, sociales y democráticas necesarias implica asumir gran parte del marco normativo europeo. Respecto a la energía, esto es profundamente beneficioso ya que permitirá elevar la seguridad energética a través de la ampliación de la Unión de la Energía y de la integración de los socios estratégicos en la legislación europea, aumentando los mecanismos de solidaridad en las fronteras de la UE. La expansión de la Comunidad de la Energía en la región puede ayudar a ello, además de ayudar a acrecentar la estabilidad social y política de los países de la zona al mejorar la resiliencia energética y mitigar la influencia de los vaivenes de los mercados mundiales de la energía.

9.4. EE. UU.: cooperar sin perder autonomía en la nueva era Biden

EE. UU. es el socio más prioritario para la UE. Desde los inicios del proyecto europeísta, y gracias a la historia, los valores y los intereses compartidos, la alianza transatlántica ha sido el principal pilar sobre el que ha pivotado la política exterior europea, lo que ha llevado a una profunda interdependencia en prácticamente todos los ámbitos de relevancia. Además, el poder combinado

⁶² SONGWE, V. (s/f). *Consecución de prosperidad y resiliencia climática en África*. Crónicas ONU. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/un-chronicle/consecuci%C3%B3n-de-prosperidad-y-resiliencia-clim%C3%A1tica-en-%C3%A1frica#:~:text=Los%20fen%C3%B3menos%20meteorol%C3%B3gicos%20extremos%2C%20tales,estrategias%20en%20las%20econom%C3%ADas%20africanas>

⁶³ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una estrategia global con África*. Bruselas, documento JOIN(2020) 4final. pp. 2-18. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=ES>

y la influencia global conjunta ha permitido configurar la economía y el orden mundial vigente, estableciendo el modelo, las normas y los patrones que rigen las relaciones internacionales en la actualidad⁶⁴. Esto se debe a que las economías de la UE y los EE. UU. suponen casi la mitad del PIB mundial y la mayor parte de los flujos comerciales y la inversión directa a escala global, lo que hace de las relaciones transatlánticas el mayor bloque económico del mundo⁶⁵. Pese a que existen importantes diferencias estratégicas, la buena marcha de la asociación es esencial para la consolidación del sistema multilateral y el mantenimiento de la seguridad internacional.

Uno de los aspectos más relevantes de la autonomía estratégica europea es la enorme influencia que tuvo en su nacimiento la política exterior estadounidense, ya que su impulso fue una respuesta necesaria a su habitual tendencia hacia las decisiones unilaterales y al distanciamiento entre los intereses de ambos bloques. Este proyecto se aceleró en los años de la Administración Trump, cuya visión estratégica difería profundamente de la de los Estados miembros, lo que llevó al convencimiento de que se necesitaba actuar con voz propia en el contexto internacional. Sin embargo, la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca y la elección de Antony Blinken como secretario de Estado⁶⁶ ha abierto un nuevo paradigma en las relaciones transatlánticas, ya que la nueva Administración apuesta por una alianza sólida y una cooperación multinivel para defender los intereses comunes en la escena global. Aunque la autonomía estratégica sigue siendo un imperativo político para la UE, actualmente la idea es reforzar el vínculo transatlántico en pie de igualdad para poder afrontar con más fuerza los actuales retos mundiales y asumir un liderazgo global de manera conjunta⁶⁷. De este modo, ya no se trata de alcanzar una autonomía estratégica ante EE. UU., sino con su apoyo.

El nuevo escenario abierto tras la toma de posesión de Joe Biden es alentador. Aunque es probable que la mayoría de las diferencias estratégicas sigan vigentes, se pretende establecer una agenda común para reconstruir la alianza y dotarla de una mayor proyección exterior. Este proyecto se concretó con la publicación de la comunicación *Una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*, desarrollado por el AR justo un mes después del cambio de Administración. La

⁶⁴ Sin embargo, la importancia y contribución de EE. UU. en la configuración del orden internacional posterior a la Guerra Fría es mucho mayor que la de la UE. BARBÉ. *Op. Cit.* pp. 356-359.

⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: United States*. Trade. Policy. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/> [Última consulta: 15-05-2021]

⁶⁶ Antony Blinken vivió en Francia durante gran parte de su infancia y es un profundo conocedor de las relaciones transatlánticas y de la política exterior europea, lo que le hace mucho más proclive a la cooperación con los Estados miembros y más sensible a sus argumentos que su antecesor, Mike Pompeo. BASSETS, M. (2020). “Antony Blinken, el afrancesado”. París, *El País*. 29 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-11-28/antony-blinken-el-afrancesado.html> [Última consulta: 15-05-2021]

⁶⁷ CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de diciembre de 2020). Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 22//20. p. 29. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/47348/1011-12-20-euco-conclusions-es.pdf>

estrategia se construye sobre tres pilares que pasan por el trabajo conjunto a escala mundial en el marco de instituciones multilaterales más importantes, el aprovechamiento de la fuerza colectiva para alcanzar las prioridades estratégicas comunes y el establecimiento de una visión estratégica conjunta en base a los valores comunes de equidad, apertura y competencia. Este proyecto tiene su base en la asentada idea entre los Estados miembros de que los retos globales solo se pueden abordar desde el esfuerzo colectivo, lo que implica configurar las relaciones internacionales a través de unas normas comunes aceptadas por todos los actores mundiales.

La revitalización de la alianza atlántica tendrá especial incidencia en la ambiciosa dimensión exterior del proyecto climático europeo. EE. UU. es el segundo mayor contaminante global y el primero en términos de toneladas de CO₂ per cápita⁶⁸, lo que le obliga a redoblar sus esfuerzos para reducir sus emisiones en las próximas décadas. Y la UE puede ser de gran ayuda en esto. El trabajo conjunto en aspectos como los derechos de emisión, la fiscalidad de carbono y la coordinación de una posición conjunta permitirá asumir un liderazgo global incuestionable y alcanzar un consenso que es clave para un diseño normativo aceptado por toda la comunidad internacional. Además, la imposición de cláusulas verdes en los acuerdos económicos y de inversión con terceros países tendrá un enorme impacto en la transición energética mundial debido al volumen comercial conjunto de ambos actores. Esta estrategia común sería especialmente valiosa en el marco del G20, que acapara el 85% del PIB y el 75% de las emisiones globales.

Debido a esto, la UE ha propuesto a EE. UU. la puesta en marcha de una nueva agenda comercial mucho más amplia y sostenible y una alianza de tecnología verde «para crear mercados pioneros y cooperar en materia de tecnologías limpias y circulares»⁶⁹, cuyo objetivo es crear un entorno positivo para la inversión transatlántica y mitigar de manera coordinada los efectos negativos de la transición energética a ambos lados del Atlántico. Por su parte, la Administración Biden se ha comprometido con una política climática mucho más ambiciosa que pretende, entre otros objetivos, alcanzar las emisiones netas en 2050 y realizar inversiones millonarias para potenciar el cambio de modelo, además de reincorporar a EE. UU. al Acuerdo de París⁷⁰. De manera evidente, esta nueva alianza para el clima tendrá una importante repercusión en la

⁶⁸ ONU. (2019). *Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019: Resumen*. Nairobi. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. pp. 5-7. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESSP.pdf?sequence=17>

⁶⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*. Bruselas, documento JOIN(2020) 22 final. p. 5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0022&from=ES>

⁷⁰ BIDEN, J. (2021). *Biden-Harris: El plan Biden para una revolución de energía limpia y justicia ambiental*. Comité Nacional Demócrata. www.joebiden.com Disponible en: <https://joebiden.com/es/el-plan-biden-para-una-revolucion-de-energia-limpia-y-justicia-ambiental/> [Última consulta: 16-05-2021]

seguridad energética europea, pues permitirá alcanzar los objetivos marcados mucho más rápido gracias a la cooperación con la primera potencia global.

Sin embargo, y pese a los beneficios de esta agenda conjunta, su puesta en marcha se enfrenta a importantes dificultades estratégicas. La principal de ellas es la llamada doctrina del «dominio energético», instaurada por el presidente Trump, cuyo principal objetivo es maximizar los recursos energéticos nacionales para alcanzar la autonomía energética y convertirse en un exportador neto, lo que llevaría a EE. UU. al liderato mundial en el sector de los hidrocarburos⁷¹. Además, esta estrategia asume la utilización del gas natural y el crudo como herramientas de política exterior, algo que la UE ha sufrido con especial intensidad a través de las fuertes presiones que la anterior Administración realizó a los Estados miembros para que redujeran las importaciones rusas y apostaran por el GNL estadounidense⁷². Por otra parte, los intereses estadounidenses en los combustibles fósiles siguen siendo muy altos, con un mix energético basado en ellos⁷³ y una enorme presencia de la industria petrolera y gasista en la economía, lo que adelanta una fuerte oposición política, económica y social a la sustitución de la actual doctrina. Para la UE, el coste del fracaso de la alianza climática atlántica sería especialmente alto, ya que EE. UU. dejaría de ser un importante socio y se convertiría en un rival estratégico con el que luchar por el liderazgo energético mundial.

Pero, si se potencia la colaboración en la lucha contra el medio ambiente, esta cooperación puede extenderse fácilmente a otros ámbitos, con los consiguientes beneficios para la autonomía estratégica europea. Aunque en EE. UU. su incremento puede verse como una contraria a los intereses comunes, «una Europa fuerte y capaz no es un rival de la alianza transatlántica, sino una condición necesaria para que esta exista»⁷⁴, tal y como defiende Borrell. Además, Biden se ha comprometido con un mayor multilateralismo en la escena internacional, y aunque las

⁷¹ LADISLAW, S. (2017). “Dissecting the idea of US energy dominance”. *The Oxford Institute for Energy Studies*. Forum, Issue 111. pp. 3-8. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/01/OEF-111.pdf>

⁷² Estos esfuerzos se realizaron tanto por la vía diplomática, que llevó a la firma de un acuerdo de cooperación en 2019, como por la coacción, cuyo máximo exponente han sido las amenazas de sanción a las empresas que participen en la construcción del gasoducto Nord Stream 2. GUTIÉRREZ ROA, T. (2019). “El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide a Europa”. En CZUBALA OSTAPIUK, M. R. (ed). *La UE: claves y desafíos actuales del proyecto común*. Madrid, Síndesis. pp. 140-145.

⁷³ La producción de petróleo y gas natural estadounidense ha aumentado un 124% y un 40% respectivamente desde el 2008 gracias al *fracking*, lo que ha convertido al país en un exportador neto de hidrocarburos y en el mayor productor de crudo del mundo. AIE. (2019). *Energy Policies of IEA Countries: United States. 2019 Review*. Francia. IEA Publications. p. 11. Disponible en: https://webstore.iea.org/download/direct/2829?fileName=United_States_2019_Review.pdf

⁷⁴ BORRELL FONTELLES, J. (2021). “Biden toma posesión: un nuevo comienzo para los EE. UU. y para las relaciones transatlánticas”. *Una ventana al mundo*, 22 de enero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91947/biden-toma-posesi%C3%B3n-un-nuevo-comienzo-para-los-eeuu-y-para-las-relaciones-transatl%C3%A1nticas_es [Última consulta: 18-05-2021]

concepciones de la política exterior estadounidense difieren sustancialmente de las europeas, esto puede ser muy eficaz a la hora de fortalecer las instituciones y las normas internacionales y sumar a ellas a otras potencias afines, lo que permitirá abordar desde una gobernanza global los actuales retos climáticos, migratorios, tecnológicos, sanitarios y de seguridad, entre otros⁷⁵. De este modo, y conforme China, Rusia y otros actores ahonden en su deriva autoritaria y unilateral, la cooperación transatlántica puede ser el núcleo de una propuesta global basada en la democracia, el Derecho Internacional y la economía abierta, aportando las herramientas conjuntas para implementarla de manera autónoma.

De este modo, y dado que para la UE la autonomía estratégica supone decidir, establecer y ejecutar estrategias propias y compartidas con un alto nivel de independencia, el fortalecimiento de los vínculos entre la política exterior y de seguridad de ambos socios es fundamental para alcanzarla de manera plena, pues es evidente que la enorme coincidencia entre las visiones estratégicas entre ambos bloques permite desarrollar proyectos conjuntos sin reducir el margen de decisión europeo. Por ejemplo, el relanzamiento del pacto nuclear con Irán es un síntoma positivo de esta nueva colaboración más estrecha y de la capacidad de influencia que el trabajo conjunto tiene para construir un mundo más seguro y estable.

9.5. República Popular China: un socio incómodo pero necesario en la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento del multilateralismo

Como gran poder emergente, la importancia y complejidad de las relaciones con la República Popular China ha crecido exponencialmente en la última década. Aunque hasta hace algunos años la asociación bilateral se centraba en aspectos económicos, conforme el país asiático ha ido aumentando su capacidad de acción exterior y asumiendo su rol de potencia global se han multiplicado los ámbitos de interés mutuo, lo que ha dado lugar a sinergias muy profundas entre ambos actores. El potencial chino es imposible de obviar, y mientras se mantiene un enorme volumen comercial y su ahonda en la dependencia económica entre ambos⁷⁶, la UE está obligada a establecer un diálogo constructivo para abordar de manera conjunta todos los retos globales a la vez que se defienden los intereses europeos y se aumenta la resiliencia ante la mayor asertividad internacional de China.

⁷⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación conjunta... una nueva agenda UE-EE. UU... Op. Cit.* p. 9.

⁷⁶ China es, con diferencia, el segundo socio comercial europeo y la mayor fuente de importación de manufacturas de los Estados miembros. COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: China*. Trade. Policy. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/). Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/> [Última consulta: 16-05-2021]

En la actualidad, las relaciones bilaterales se mueven en una compleja dualidad. Por una parte, las grandes diferencias entre las respectivas culturas estratégicas dificultan la puesta en marcha de una agenda común, principalmente debido a la cuestión de la democracia y los derechos humanos, mientras que por otra ambos actores son conscientes de la necesidad de una cooperación más estrecha en un marco multilateral para afrontar con éxito los grandes desafíos actuales y negociar una base normativa común que facilite la gobernanza global⁷⁷. Sin embargo, China considera que los fundamentos y los valores sobre los que se asientan las vigentes instituciones mundiales y el Derecho Internacional son de corte occidental y contrarias a sus valores, por lo que propone el establecimiento de un marco normativo adaptado en el que se satisfagan sus intereses, lo que dificulta la implantación de una sólida asociación estratégica. Esto ha llevado a la UE a considerar a China como un «socio, competidor y rival»⁷⁸, lo que aporta una idea de la dificultad de las actuales relaciones.

La estrategia europea hacia China pretende alcanzar una cooperación ventajosa y un beneficio mutuo sin renunciar a los valores y objetivos fundacionales de la UE⁷⁹. Esto es posible porque, pese a la disputa respecto a los derechos humanos y la democracia –centrales en la política comunitaria hacia el país asiático y considerado una inaceptable injerencia interna por parte de este–, ni China ni la UE consideran la existencia del otro una amenaza a su seguridad nacional, lo que permite el establecimiento de unas relaciones mucho más templadas que con otros países. Además, la mayor parte de la política exterior china se sustenta sobre criterios puramente económicos, lo que le hace más proclive a la negociación y la cooperación y menos a las acciones unilaterales, aunque esta tendencia se ha ido reduciendo en los últimos años conforme sus líderes han tomado conciencia de su propio potencial económico, político y militar. En base a esto, la UE ha diseñado una asociación estratégica que ensambla tanto una estrecha colaboración bilateral⁸⁰

⁷⁷ Cabe destacar que incluso en la configuración multinivel de la política mundial existen importantes diferencias entre la UE y China. De este modo, el primero apuesta por una clara multilateralidad, lo que implica la configuración de unas instituciones internacionales fuertes y la primacía del Derecho Internacional, mientras que el segundo aboga por la multipolaridad, una concepción más realista y estatocéntrica que asume la gobernanza global en base al reparto equilibrado del poder entre las diferentes potencias existentes. SALINAS ACELGA, S. (2015). *Las relaciones Unión Europea-China: ¿hacia un nuevo eje estratégico de las relaciones internacionales?* En BLANC ALTEMIR, A. (ed). *La Unión Europea y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzazi. pp. 150-157.

⁷⁸ BORRELL FONTELLES, J. (2021). “La UE necesita un enfoque estratégico en la región del Indo-Pacífico”. *Una ventana al mundo*, 12 de marzo de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/96552/la-ue-necesita-un-enfoque-estrat%C3%A9gico-para-la-regi%C3%B3n-del-indo-pac%C3%ADfico_es [Última consulta: 18-05-2021]

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China*. Bruselas, documento JOIN(2016) 30 final. p. 4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0030&from=ES>

⁸⁰ Respecto a la primera, los Estados miembros necesitan reequilibrar las relaciones económicas y comerciales a través de la liberalización económica de China y la igualdad de condiciones, un objetivo que está mucho más cerca gracias al nuevo acuerdo de inversiones firmado en 2020. PELLICER, L. (2020). “La UE cierra un pacto con China para reequilibrar sus relaciones comerciales”. Bruselas, *El País*. 30 de diciembre de 2020. Disponible en:

como el fortalecimiento de la gobernanza global por medio de la negociación de posiciones comunes en temas de interés conjunto, como la seguridad o el medio ambiente, con el objetivo de que China asuma un rol mundial más abierto, multilateral y responsable.

Las relaciones europeas con China exigen un alto nivel de autonomía estratégica, ya que la UE debe decidir, establecer y ejecutar una estrategia propia con la que colaborar y, al mismo tiempo, defender sus intereses ante un socio y un competidor geopolítico de enormes proporciones. De ahí la Doctrina Sinatra establecida por Borrell. Esto es esencial para su éxito, ya que China considera que la política exterior europea está supeditada a los intereses estadounidenses y no le considera un actor independiente, lo que menoscaba la posición negociadora de los Estados miembros. Para ello, la UE debe desarrollar dicha estrategia de manera autónoma y proyectarla con una «voz fuerte, clara y unificada»⁸¹ con el objetivo de que China asuma sus compromisos internacionales y se comprometa con una gobernanza global basada en el Derecho Internacional y el multilateralismo, así como en el reequilibrio de los intereses comerciales y políticos entre ambos⁸². La creciente rivalidad económica entre China y EE. UU. es una buena oportunidad para demostrar que la UE tiene su propia estrategia en la región asiática, apostando por una neutralidad y una mayor cooperación regional en el marco de la ASEAN como alternativa a las acciones unilaterales chinas y estadounidenses⁸³.

Otro foco de cooperación entre la UE y China puede ser la estabilidad en Oriente Medio y, sobre todo, en Asia Central. Como una de sus esferas de influencia naturales, su presencia en la región ha crecido exponencialmente en las últimas décadas gracias, sobre todo, a su penetración económica y a la cooperación antiterrorista⁸⁴. Desde hace algunos años, las iniciativas chinas han

<https://elpais.com/internacional/2020-12-30/la-ue-cierra-un-pacto-con-china-para-reequilibrar-sus-relaciones-comerciales.html> [Última consulta: 18-05-2021]

⁸¹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación conjunta... componentes de una nueva estrategia... Op. Cit.* p. 4.

⁸² El nuevo acuerdo comercial establece un importante marco normativo que ayuda a evitar prácticas desleales y establecer una cooperación económica y comercial beneficiosa para ambos. De este modo, el acuerdo permite el acceso al mercado chino en igualdad de condiciones a las inversiones europeas, una mayor protección contra la transferencia tecnológica, nuevas normas para evitar el *dumping*, compromisos de desarrollo sostenible y un mecanismo de resolución de conflictos, entre otros. La importancia de este acuerdo es capital, en primer lugar, porque permite la apertura de su economía al exterior, y, además, porque supone la aceptación por parte de China de un marco normativo que podría extenderse a otros actores en un marco multilateral. ESTEBAN, M. y OTERO IGLESIAS, M. (2021). “El acuerdo de inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta”. *Real Instituto Elcano*. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-esteban-otero-acuerdo-de-inversiones-ue-china-un-paso-en-direccion-correcta

⁸³ BORRELL FONTELLES, J. (2021). “Reforzar la asociación UE-ASEAN, una necesidad imperiosa”. *Una ventana al mundo*, 20 de octubre de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86084/reforzar-la-asociaci%C3%B3n-ue-asean-una-necesidad-imperiosa_es [Última consulta: 19-05-2021]

⁸⁴ DE PEDRO, N. (2012). “La incógnita china”, en VEIGA, F. y MOURENZA, A. (coords). *El retorno de Euroasia (1991-2011). Veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*. Barcelona, Ediciones Península. pp. 247-272.

ido destinadas a mejorar su posición estratégica mediante herramientas de *soft power*, principalmente a través del proyecto BRI⁸⁵, lo que le ha permitido erigirse como uno de los grandes actores de la zona. En este contexto, la vuelta de los talibanes al poder tras la retirada efectiva de las tropas estadounidenses ha supuesto el primer reto importante para su proyección regional, ya que por primera vez la estabilidad de Asia Central dependerá en gran medida de su capacidad de actuación. De este modo, los evidentes riesgos a su seguridad nacional, derivados del frágil equilibrio de la región, contrastan con la consolidación de su autoridad comercial y política en Euroasia, lo que además puede ser de gran utilidad para acceder tanto a grandes reservas de minerales como a las pozos petroleros y gasistas de los países vecinos, aumentando así su seguridad energética⁸⁶.

Para mantener el equilibrio en la región China debe asumir su responsabilidad en la gobernanza regional y mundial y ser capaz de imponer organismos e instrumentos de cooperación multilateral eficientes para relacionarse con los países de la zona, así como mantener un diálogo fluido con las otras potencias mundiales presentes en esa área, como EE. UU., Rusia, Turquía, Israel o la UE. Por ejemplo, la OCS y el AIIB puede ser de gran utilidad como foro de colaboración con sus socios euroasiáticos⁸⁷, ya que, a medio plazo, el éxito del acuerdo nuclear con Irán, las diferencias estratégicas con Rusia, la expansión de la nueva ruta de la seda, la solidez del nuevo sistema talibán o el latente conflicto entre Pakistán e India –dos potencias nucleares– requerirán importantes esfuerzos diplomáticos, militares y económicos del Gobierno chino. Para abordar estos retos, la cooperación con la UE en algunos ámbitos comunes puede ser muy positiva tanto por los intereses encontrados como por la capacidad normativa comunitaria a la hora de potenciar acuerdos multilaterales, además del establecimiento de alianzas estratégicas que ayuden a contener la proyección rusa tanto en las áreas de influencia china como europea.

⁸⁵ CASARINI, N. (2016). “Todos los caminos llevan a Beijing”, en RODRÍGUEZ, A. (ed.) *China: la nueva ruta de la seda*. Dossier, num. 60. La Vanguardia. pp. 6-15.

⁸⁶ Desde hace más de 20 años, China ha establecido un progresiva presencia en los sectores de hidrocarburos de los productores centroasiáticos, principalmente a través de su “campeón nacional” CNPC. Estos intereses se han visto con mayor claridad en Kazajistán, desde donde compañías chinas operan varios oleoductos hacia su territorio. Sin embargo, su expansión está limitada por la importancia de Rusia y Gazprom en la región, que controlan gran parte del tránsito de gas natural de la zona. HENDERSON, J. (2018). “Russia’s gas pivot to Asia: another false dawn or ready for lift off?”. *The Oxford Institute for Energy Studies*. pp. 15-16. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/11/Russias-gas-pivot-to-Asia-Insight-40.pdf> y DE PEDRO. *Op. Cit.* pp. 258-263.

⁸⁷ Tanto China como Rusia, los dos actores principales en la región, han aumentado su influencia en la región a través de la instauración de organismos de cooperación multilaterales, como la OCS –de la que ambos son miembros–, la UEE, la CEI, la OTSC o el proyecto BRI. Aunque la mayoría de ellas son actualmente complementarias, es posible que a medio plazo aumente la competencia normativa de las instituciones patrocinadas por ambas potencias. NAHUEL RUBBI, L. y MERCADO GUTIÉRREZ, L. A. (2019). “El ascenso de China en Asia Central y su relación con Rusia. Un análisis desde las iniciativas multilaterales (2013-2018)”. Buenos Aires, *Revista Colección*. Vol. 30(2). 219-254. pp. 248-251.

Además, la necesidad de una mayor cooperación energética abre una ventana de oportunidad a las relaciones entre China y la UE. Esta debe ir en dos direcciones. La primera es la protección del sistema energético comunitario de las inversiones directas chinas, algo que ya se contempla en la Estrategia Industrial Europea y en otros proyectos para la potenciación de la autonomía estratégica abierta⁸⁸. El segundo es la colaboración en el cambio de modelo. El alto crecimiento económico chino va a demandar un alto volumen de energía en las próximas dos décadas, estimado en un aumento del 25% del consumo de energía per cápita en 2040⁸⁹. Dado que todos los indicadores sostienen que el compromiso del Gobierno chino con la transición energética es sincero, las autoridades nacionales deben diseñar y ejecutar un profundo cambio de modelo que asegure tanto la neutralidad climática en 2060 como el abastecimiento energético a largo plazo⁹⁰. Todo parece indicar que esto se conseguirá a través de la reducción de la generación primaria a través del carbón y el aumento de la cuota de energías renovables y el gas natural, así como el menor uso del petróleo, lo que sin duda tendrá efectos en la seguridad energética mundial⁹¹.

De este modo, la cooperación en materia climática y energética se muestra esencial para ambos actores, principalmente debido a que su seguridad energética está estrechamente ligada al abastecimiento exterior y necesita consolidarse a través de una mayor producción propia a través de renovables y la eficiencia, entre otros. En este proyecto, la UE puede ser un enorme aliado gracias a su liderazgo normativo y tecnológico, aunque para ello se necesita convencer a las autoridades chinas de asumir una mayor transparencia en sus políticas públicas. Pese a que a medio

⁸⁸ Desde hace varios años, la preocupación por las inversiones directas chinas en el sistema energético comunitario va en aumento, ya que en la actualidad más del 15% de las operaciones financieras se destinan hacia ese sector. De este modo, sus grandes empresas estatales, como CNPC, China State Grid y Three Gorges Corporation, ya cuentan con una importante presencia en países como Portugal, donde Three Gorges lanzó una OPA por EDP; Finlandia, cuyo interés pasaba controlar la distribución eléctrica a través de Southern Power Grid y Yangtze Power, y Alemania, país en el que se hicieron con el control del Energy from Waste y el gran parque eólico WindMW, entre otros proyectos. El control de estos movimientos de inversión es esencial para asegurar la seguridad energética y la autonomía estratégica de la UE. CASABURI, I. (2018). *Tendencias de la inversión china en Europa*. ESADE, China Europea Club. pp. 46-50. Disponible en: https://itemsweb.esade.edu/wi/documentos/news-events/Informe_Inversion_China_2018.pdf

⁸⁹ AIE. (2018). *World Energy Outlook 2017: China*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2017-china> [Última consulta: 19-05-2021]

⁹⁰ El 13º Plan Quinquenal de Desarrollo de Energías Renovables, puesto en marcha por el Gobierno chino en 2016, pretende aumentar la producción a través de energías renovables en un 20% en 2030, así como convertir a China en un líder mundial de la tecnología renovable. AIE. (2018). *China 13th Renewable Energy Development Five Year Plan (2016-2020)*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/policies/6277-china-13th-renewable-energy-development-five-year-plan-2016-2020?page=4§or=Multi-sector> [Última consulta: 19-05-2021]

⁹¹ El aumento de las necesidades energéticas chinas va a tener una enorme influencia en el mercado mundial del gas natural y, por tanto, en la seguridad energética europea. Hasta el 2016, el país asiático consumía algo menos de 200 bcm anuales, mientras que en 2040 esa cifra se triplicará. Dado que China no tiene grandes reservas de este hidrocarburo, las crecientes necesidades obligarán a importar grandes cantidades en las próximas décadas, lo que sin duda tendrá importantes efectos en el mercado mundial. Según la AIE, el tráfico a través de gasoductos aumentará en 150 bcm hasta 2040, principalmente desde Rusia y Asia Central, mientras que la compra de GNL crecerá en la misma fecha hasta los 130 bcm. AIE. *World Energy... China. Op. Cit.*

plazo podrían existir algunos problemas de competencia en el acceso al gas ruso o de Asia Central, a largo plazo tanto los Estados miembros como China se beneficiarían de una mayor colaboración en la gobernanza global de la energía, adoptando normas conjuntas que aumenten la seguridad energética mundial –por ejemplo, en el control y el libre acceso de los *checkpoint*– y faciliten una transición energética justa y beneficiosa para todos.

9.6. Reino Unido: aprovechar la *Global Britain* para impulsar la lucha climática global

El Brexit ha mermado notablemente la proyección mundial europea, ya que los activos, el tamaño y la presencia global del Reino Unido son muy importantes para el desarrollo de una PESC efectiva y creíble⁹². Además, el rechazo británico a adoptar un acuerdo de cooperación en materia de asuntos exteriores y de seguridad para centrarse en su nueva, ambiciosa y muy optimista estrategia exterior –bautizada como *Global Britain*– ha evidenciado que, en muchos ámbitos, la Administración de Boris Johnson considera a la UE más un competidor que un socio, lo que va a dificultar la puesta en marcha de un marco de cooperación de confianza en los asuntos de mayor discrepancia⁹³. Por otra parte, la intención de Reino Unido de establecer sus relaciones con los Estados miembros en términos más bilaterales que comunitarios podría minar la unidad europea en materias clave, como la Defensa, al convertirse en un referente externo de los países más atlantistas y alejados de la visión estratégica común⁹⁴.

Para afrontar con éxito el distanciamiento británico en los asuntos mundiales, la UE debe actuar con plena autonomía estratégica. Para ello, necesita ejecutar una estrategia propia hacia su antiguo aliado en la que se prioricen las áreas de cooperación más relevantes, como la acción climática o las relaciones comerciales, además de desarrollar una posición común respecto a los

⁹² Además, la pérdida de la capacidad militar británica es especialmente negativa para la PESC, enmarcada dentro de la PESC, ya que Reino Unido era el Estado miembro con mayor presupuesto militar, además de ser la tercera potencia nuclear mundial, disfrutar de una proyección operativa global gracias a la Royal Navy y disponer de uno de los armamentos más punteros del mundo. LOPES DA SILVA, D., TIAN, N. y MARKSTEINER, A. (2021). “Trends in World Military Expenditure, 2020”. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*. p. 2. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf

⁹³ Cabe destacar que el Gobierno británico ha negado el habitual estatus diplomático al representante y a la delegación de la UE, conocido habitualmente como «embajador», debido a que la considera una organización internacional atípica y no un Estado. Esto ha sido duramente criticado por las instituciones comunitarias y sigue siendo un punto de tensión entre ambas partes. DE MIGUEL, R. (2021). “El Gobierno de Johnson se resiste a dar estatus diplomático a los representantes de la UE”. Londres, *El País*. 21 de enero de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-01-21/el-gobierno-de-johnson-se-resiste-a-dar-estatus-diplomatico-a-los-representantes-de-la-ue.html> [Última consulta: 25-05-2021]

⁹⁴ Sin embargo, la participación de Reino Unido en los proyectos de Defensa comunitarios podría constituir una importante base para mantener una estrecha cooperación en la materia. Aunque el Gobierno británico aspira a desarrollar sus propias capacidades y proyectarlas como una potencia global, la realidad es que sigue compartiendo el entorno geoestratégico con sus socios continentales, lo que implica la necesidad de un enfoque conjunto para los desafíos de seguridad. FRANKE, U. (2020). “How Britain and the EU could cooperate on defence after Brexit. European Council on Foreign Relations”. www.ecfr.eu Disponible en: <https://ecfr.eu/article/how-britain-and-the-eu-could-cooperate-on-defence-after-brexite/> [Última consulta: 25-05-2021]

grandes desafíos globales. Esto no parece excesivamente complejo. Aunque el proyecto *Global Britain* evidencia la voluntad británica de alejarse de la órbita europea y asumir una mayor protagonismo mundial –iniciando «un nuevo capítulo» en su historia⁹⁵, la realidad es que sus líneas maestras son idénticas a las de la acción exterior comunitaria. De este modo, la estrategia de Reino Unido se basa en la «seguridad colectiva, gobernanza multilateral, lucha contra el cambio climático y los riesgos para la salud, resolución de conflictos y reducción de la pobreza»⁹⁶, unos objetivos compartidos con la UE. Dado que la autonomía estratégica no implica el aislamiento, sino al contrario, supone decidir, establecer y ejecutar estrategias tanto propias como compartidas con un alto grado de independencia para alcanzar los objetivos de la política exterior, todo indica que a medio plazo la convergencia de intereses permitirá la búsqueda de sinergias entre la UE y Reino Unido y una actuación conjunta en la escena internacional⁹⁷.

De este modo, la cooperación entre ambos actores va a mejorar sustancialmente conforme Reino Unido asuma las limitaciones de su política exterior y busque aliados estratégicos para afrontar los grandes desafíos globales desde el multilateralismo y el Derecho Internacional, para lo que tanto la UE como EE. UU. son sus socios naturales. Además, los retos, las preocupaciones y los métodos británicos están más cerca de los europeos que de los estadounidenses, por lo que será más fácil asumir estrategias conjuntas con los Estados miembros que con la Administración Biden, mucho más centrada en la región asiática y que llevaría a su socio insular a una mayor tensión con China. Como bien explican Shapiro y Witney en su artículo *The Delusions of Global Britain*, Reino Unido podría aumentar su influencia en la política mundial si asume su rol de potencia mediana y, «en lugar de entregarse a las fantasías de la Commonwealth o del Indo-Pacífico, Londres debería buscar sus puntos fuertes más cerca de casa, donde pueda utilizar su nuevo estatus como principal socio externo de la UE para magnificar su influencia global»⁹⁸.

En materia energética, la cooperación será mucho más fluida y beneficiosa. Esto se debe, en primer lugar, a que el ámbito de la energía sí está incluido en el Acuerdo de Comercio y

⁹⁵ GOBIERNO DEL REINO UNIDO. (2021). *Global Britain in a Competitive Age: The integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Reino Unido. Documento CP403. p. 3. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf

⁹⁶ *Ibidem*. p. 11.

⁹⁷ BORRELL FONTELLES, J. (2021). “¿Cómo pueden la UE y el Reino Unido cooperar mejor en materia de política exterior después del Brexit?”. *Una ventana al mundo*, 29 de enero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92718/%C2%BFc%C3%B3mo-pueden-la-ue-y-el-reino-unido-cooperar-mejor-en-materia-de-pol%C3%ADtica-exterior-despu%C3%A9s-del-es> [Última consulta: 25-05-2021]

⁹⁸ SHAPIRO, J. y WITNEY, N. (2021). “The delusions of Global Britain”. *ForeignAffairs*. www.foreignaffairs.com Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2021-03-23/delusions-global-britain>

Cooperación, el cual establece un marco normativo abierto, transparente y no discriminatorio en los mercados del gas natural y la electricidad. De este modo, y aunque Reino Unido ha abandonado el mercado interior de la energía y el de emisiones, se han adoptado las disposiciones necesarias para mantener la integración entre ambos sistemas en base al marco normativo comunitario⁹⁹. Además, la lucha contra el cambio climático es un «elemento esencial» dentro del Acuerdo de Comercio y Cooperación, lo que potenciará la proyección exterior del Pacto Verde Europeo¹⁰⁰. Por otra parte, el desarrollo de la autonomía estratégica de ambos actores está estrechamente ligada a la consolidación de su seguridad energética, cuyas vulnerabilidades son muy similares dado que comparten el mismo entorno geoestratégico, lo que obliga a una mayor cooperación en la materia¹⁰¹. Así se reconoce en la estrategia *Global Britain*, en la que Reino Unido se compromete, entre otras medidas, a apoyar «los esfuerzos para garantizar la seguridad europea del gas natural, buscando evitar interrupciones que podrían tener un impacto en los precios y el suministro»¹⁰².

De este modo, UE y Reino Unido están obligados a trabajar de manera conjunta tanto para aumentar la resiliencia de sus sistemas energéticos como para favorecer una gobernanza mundial de la energía basada en el multilateralismo, la seguridad colectiva y las normas comunes, lo cual les permitirá desarrollar sus estrategias de política exterior de manera completamente autónoma. En este punto, es especialmente importante la cooperación climática, ya que ambos actores tienen una ambiciosa agenda exterior en materia de medio ambiente y pretenden liderar la transición energética global potenciando el Acuerdo de París¹⁰³. Por lo tanto, mantener una asociación estratégica en la materia solo puede derivar en el beneficio mutuo y una mayor proyección

⁹⁹ Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L444, de 31 de diciembre de 2020. pp. 185-199. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN)

¹⁰⁰ *Ibidem*. p. 20.

¹⁰¹ Respecto al gas natural, la posición británica es mucho más sólida que la de la UE. Esto se debe, en primer lugar, a que Reino Unido posee algunas reservas, con una explotación de en torno a 40 bcm anuales. El resto de sus necesidades anuales, que se estipulan cercanas a los 79 bcm, las importa en su mayoría desde Noruega a través del gasoducto Langeled, con una capacidad de más de 26 bcm, y el GNL, cuyo crecimiento en los últimos años es destacable. Además, existen varias interconexiones con los Países Bajos y Bélgica que le mantienen unido al continente de manera interdireccional, resultado del cumplimiento de los objetivos de interconexión que tuvo que cumplir cuando era un Estado miembro. BP. (2020). *Statistical Review of World Energy*. Londres, British Petroleum. pp. 32-43. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf> y ENERGY UK. (2019). *Gas Supplies/Gas Pipelines*. Our work/gas generation. www.energy-uk.org-uk Disponible en: <https://www.energy-uk.org.uk/our-work/generation/gas-generation/gas-supplies.html> [Última consulta: 25-05-2021]

¹⁰² HM GOVERNMENT OF THE UK. *Global Britain... Op. Cit.* p. 92.

¹⁰³ Reino Unido presidirá la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático (COP26) a partir de noviembre de 2021, lo que le brindará una buena ocasión para potenciar su liderazgo mundial en la materia. GOBIERNO DEL REINO UNIDO. (2020). *Energy White Paper. Powering our Net Zero Future*. Reino Unido. Documento CP 337. p. 14. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/945899/201216_B_EIS_EWP_Command_Paper_Accessible.pdf

internacional, sobre todo si EE. UU. se suma al esfuerzo conjunto¹⁰⁴. Así, la colaboración en materia energética y climática es un elemento transversal en la nueva relación entre la UE y Reino Unido y pueden constituir, dadas las similitudes en las visiones estratégicas de ambos, una de las herramientas más eficaces para alcanzar los objetivos globales de los dos socios y aumentar la confianza perdida tras el Brexit.

9.7. América Latina y el Caribe: actuar con autonomía para ganar influencia en la región

Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se establecen en una profunda paradoja. Por un parte, existen claras afinidades sociales, culturales, políticas y económicas que hacen de ambas regiones potenciales socios, mientras que por otro lado la asociación estratégica sigue estando muy por debajo de su máximo potencial. De este modo, tanto los Estados miembros como la mayor parte de los países latinoamericanos apuestan por un orden mundial multilateral basado en normas comunes, la democracia, una mayor integración comercial y el respeto a la soberanía estatal, así como cooperación global en materia de seguridad y medio ambiente que permita un desarrollo justo y equilibrado de las regiones más pobres¹⁰⁵. Sin embargo, y pese a los valores comunes y los intereses compartidos, la influencia europea en el sur del continente americano sigue estando por detrás del de otras potencias globales, como China y/o EE. UU¹⁰⁶, por lo que la UE tiene que actuar con una mayor autonomía estratégica para convertirse en una alternativa al peso de ambos en la región¹⁰⁷.

¹⁰⁴ LOSS, R. (2020). “Warming relations: UK-EU climate cooperation after Brexit”. *European Council on Foreign Relations*. www.ecfr.eu Disponible en: <https://ecfr.eu/article/warming-relations-uk-eu-climate-cooperation-after-brexite/>

¹⁰⁵ Estos valores comunes y principios rectores de la acción conjunta fueron establecidos en 2015 en la declaración política firmada por la UE y los Estados de América Latina y el Caribe. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Declaración de Bruselas. Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos*. Bruselas. Cumbre UE-CELAC 2015. pp. 1-3. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration_es_corr.pdf

¹⁰⁶ En las dos últimas décadas, la UE ha perdido una importante presencia comercial en América Latina y el Caribe. En 1990, los Estados miembros representaban el 24,8% del comercio de la región, mientras que en 2011 esta cifra se había reducido hasta el 13,7% debido a la potente presencia estadounidense y a la cada vez mayor penetración de China. Sin embargo, en las últimas décadas esta tendencia bajista se está reconduciendo debido a la implantación de importantes acuerdos económicos entre la UE y las alianzas comerciales regionales, como el firmado con Mercosur o la Comunidad Andina, mientras que la presencia de empresas europeas, principalmente españolas y portuguesas, se está recuperando progresivamente. GRIEGER, G. (2019). *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe: panorama General y cifras*. Bruselas. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Documento PE 644.219. Parlamento Europeo. pp. 8-11. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf)

¹⁰⁷ Por ejemplo, el fin de la posición común frente a Cuba y la firma del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación con el país caribeño ha evidenciado que la UE puede mantener una política regional autónoma respecto a EE. UU. pese a las dificultades existentes. BERG-RODRÍGUEZ, A. (2019). “Rol de la UE en la era de los muros: oportunidades para la diplomacia común europea con Cuba en la etapa post-obama”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch. pp. 589-599.

América Latina y el Caribe son esenciales en el proyecto de desarrollo de la autonomía estratégica europea. Esto se debe a que ambas regiones suman el 25% del PIB mundial, un tercio de los miembros de la ONU y casi la mitad de los miembros del G20, lo que supone una alianza esencial para ejecutar la visión estratégica de los dos bloques y alcanzar los objetivos compartidos entre ambas. Pero para ello, los Estados miembros deben prestar más atención a lo que Borrell llama la «otra relación transatlántica»¹⁰⁸ y ofrecer la ayuda necesaria tanto para que Latinoamérica consiga afrontar con éxito sus enormes desafíos respecto al subdesarrollo de algunas áreas, la inseguridad y los conflictos políticos como para avanzar de manera conjunta en la lucha contra el cambio climático, la digitalización de la sociedad, la democracia y la seguridad sanitaria, entre otros, a escala global. En la última reunión ministerial conjunta, de carácter informal, las partes se comprometieron a intensificar el diálogo político y reflejaron «la gran importancia que los países de ambas regiones conceden a su asociación de larga data, basada en intereses comunes y valores compartidos»¹⁰⁹, así como la necesidad de una mayor cooperación en los foros internacionales para lograr mayorías que permitan establecer pactos mundiales y contrarrestar la unilateralidad de las grandes potencias.

Aunque las relaciones entre ambas bloques se subdivide de manera compleja entre múltiples instrumentos de cooperación y las diferentes subregiones –o incluso países concretos– a las que van destinadas, en 2015 se firmó un plan de acción conjunto en el marco de la Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas, el cual fue reafirmado en la siguiente reunión de 2018. Uno de los ejes principales de este es la lucha climática y la sostenibilidad en base al Acuerdo de París¹¹⁰, cuyo interés es capital para ambos debido tanto a la vulnerabilidad latinoamericana en la materia como a la ambición europea de reforzar su liderazgo mundial, para lo cual la cooperación en los foros internacionales es esencial. Además, y aunque a nivel energético no existen importantes sinergias¹¹¹, el trabajo conjunto en la materia puede beneficiar a la seguridad

¹⁰⁸ BORRELL FONTELLES, J. (2020). “América Latina – Europa: la «otra» relación transatlántica”. *Una ventana al mundo*, 19 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87402/am%C3%A9rica-latina-europa-la-%C2%ABotra%C2%BB-relaci%C3%B3n-transatl%C3%A1ntica_es [Última consulta: 29-05-2021]

¹⁰⁹ SEAE. (2020). *Comunicado conjunto – Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe*. Berlín. eeas.europa.eu Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92727/comunicado-conjunto-reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el-vi> [Última consulta: 29-05-2021]

¹¹⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). *Construyendo puentes y reforzando nuestra asociación para afrontar los desafíos globales*. Bruselas. II Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores UE-CELAC. pp. 4-8. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/23755/eu-celac-action-plan_es_corr.pdf

¹¹¹ Las relaciones energéticas entre los países de América Latina y el Caribe y la UE tienen un perfil muy bajo, pese a que los Estados miembros tienen una alta dependencia exterior y el continente americano atesora grandes reservas de hidrocarburos. De este modo, tan solo el 4,6% del crudo, el 1,2% del gas natural y el 9% del GNL que se consume en el mercado común proviene de Estados latinoamericanos. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *UE-CELAC, Cumbre 2015 Bruselas. Datos y cifras sobre las relaciones entre la Unión Europea y la*

energética de ambas regiones al establecer una asociación estratégica que permita dotar a los mercados internacionales de energía de una mayor estabilidad gracias a un marco normativo más sólido. Pero para que todos estos proyectos avancen de manera satisfactoria, la UE debe incrementar sus esfuerzos hacia la región y equiparar la atención que le presta con su importancia estratégica, consolidando una alianza justa, equitativa y a largo plazo.

9.8. África: el continente decisivo para un futuro sostenible y multilateral

África es, al mismo tiempo, una oportunidad y un reto para la UE. Esto se debe a que, para ejecutar con éxito el proyecto global europeo, se requiere contar con unas relaciones cercanas y fluidas con un continente cuya peso demográfico, económico, tecnológico y político va a incrementarse a medio y largo plazo a escala mundial, lo que será un importante impulso para un orden multilateral y un marco normativo internacional justo y equilibrado¹¹². Aunque la presencia y la influencia de otras potencias se ha incrementado exponencialmente en los países subsaharianos durante la última década¹¹³, los Estados miembros siguen teniendo una posición privilegiada gracias a la proximidad, los lazos comunes y los proyectos de cooperación existentes a todos los niveles. Por otra parte, no puede obviarse que el crecimiento africano está condicionado a los altos niveles de pobreza, subdesarrollo, inseguridad y degradación medioambiental que le lastran, lo que implica un enorme desafío tanto para sus Gobiernos como sus socios internacionales.

Durante mucho tiempo, el marco general de las relaciones entre la UE y África se ha basado en el Acuerdo de Cotonú del 2000 y la Estrategia Conjunta UE-África iniciada en 2007, así como en otros proyectos regionales. Esto ha permitido consolidar la influencia de los Estados miembros en el continente africano gracias a una cooperación económica, social, política y comercial muy amplia¹¹⁴. Sin embargo, el aumento de la rivalidad geopolítica global, la mayor proyección mundial de China y la necesidad de reforzar las asociaciones clave para impulsar la estrategia

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Bruselas. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. SEAE. p. 13. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23759/eu-celac-brochure-es.pdf>

¹¹² Así lo defiende el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad. BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Demostrando el compromiso de Europa con África”. *Una ventana al mundo*, 15 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87676/demostrando-el-compromiso-de-europa-con-%C3%A1frica_es [Última consulta: 29-05-2021]

¹¹³ GASCÓN, M. (2018). “El “Plan Marshall” chino para África, entre la cooperación y el neocolonialismo”. Johannesburgo, *El Periódico*. 15 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20180915/plan-marshall-chino-africa-cooperacion-neocolonialismo-7033539> [Última consulta: 29-05-2021]

¹¹⁴ La UE es el mayor socio comercial de los Estados africanos con una enorme diferencia, ya que el 28% de los intercambios de bienes y servicios tienen como origen los Estados miembros. Aunque la presencia económica de otras potencias se ha incrementado en la última década, sigue estando muy por debajo de la penetración europea. EUROSTAT. (2020). *Africa-EU-international trade in goods*. Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:African_export_and_import_shares_with_main_partners_2020.png) Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:African_export_and_import_shares_with_main_partners_2020.png [Última consulta: 29-05-2021]

mundial de la UE ha obligado a profundizar en las relaciones con los vecinos del sur, favoreciendo la redacción de una nueva estrategia para África mucho más ambiciosa, la cual entrará en vigor a finales de 2021. Las prioridades de esta, definidas por el Consejo, responden a los intereses comunes de ambos bloques, destacando el multilateralismo y el orden internacional basado en normas comunes, la democracia y el Estado de derecho, la paz, la seguridad y la estabilidad y la transición verde y digital, entre otros¹¹⁵.

La nueva estrategia África-UE es vital para defender los intereses conjuntos en la escena internacional, aunque atendiendo a las particularidades y debilidades de cada uno. Para ello, se propone una cooperación estratégica y estructurada en cinco dimensiones entrelazadas, que son la transición ecológica y el acceso a la energía, la transformación digital, el crecimiento sostenible y el empleo, la paz y la gobernanza mundial y la migración y la movilidad, todas ellas enmarcadas en compromisos globales comunes con otros bloques continentales¹¹⁶. Esto tendrá una profunda influencia en el desarrollo de la autonomía estratégica europea, pues el apoyo de África permitirá la adopción de acuerdos globales en materias clave, las cuales son las líneas maestras de la acción exterior de los Estados miembros. De este modo, no es difícil imaginar el enorme potencial que puede alcanzar un bloque africano, latinoamericano y europeo, junto con el apoyo de otros importantes socios, en el establecimiento de un orden global basado en el multilateralismo y las normas comunes, pues la acción y el voto conjunto en las organizaciones internacionales impondría un dominio en las relaciones económicas y políticas entre los países imposibles de obviar por las grandes potencias.

Un claro ejemplo de esta tendencia es el Acuerdo de París, liderado por la UE, ratificado por 189 países –con especial participación de los Estados africanos y latinoamericanos– y cuya presión ha obligado a unirse con posterioridad a grandes potencias, como EE. UU. África es una parte imprescindible en el proyecto climático mundial, ya que va a ser la región que más influya en las tendencias energéticas debido al crecimiento de su demanda de energía en las próximas décadas, cercano al 60%¹¹⁷. Esto puede afectar profundamente a su seguridad energética, aunque

¹¹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *África. Council conclusions (30 June 2020)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 9265/20. pp. 4-8. Disponible en:

https://www.consilium.europa.eu/media/44788/st_9265_2020_init_en.pdf

¹¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Hacia una... África*. Op Cit. p. 2.

¹¹⁷ El gran problema energético en África es la accesibilidad, ya que, en la actualidad, los Estados africanos consumen el 6% de la energía mundial pese a sumar una quinta parte de la población mundial. Por lo tanto, el aumento de sus necesidades energéticas va a estar impulsado no solo por el crecimiento demográfico, principalmente urbano, económico o en infraestructuras, sino también por la universalización del acceso a la energía en un continente con una tasa de electrificación destacadamente baja, ya que casi alrededor de la mitad de los ciudadanos están desconectados de la red. AIE. (2019). *África energy outlook 2019*. Francia. IEA Publications. pp. 19-27, 41-47 y 113-128. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/2f7b6170-d616-4dd7-a7ca-a65a3a332fc1/Africa_Energy_Outlook_2019.pdf

con las políticas adecuadas y el apoyo técnico y financiero necesario, así como con el uso inteligente de sus grandes reservas de gas natural y minerales, podrá construir un sistema de energía resiliente, integrado, eficiente y que maximice todo el potencial de las energías renovables. Según la AIE, establecer políticas energéticas acertadas, principalmente respecto a la eficiencia, podría limitar el aumento de la demanda en hasta un 50% ¹¹⁸. Es por esto por lo que la cooperación climática es una parte imprescindible de la nueva asociación África-UE.

Estos planes tendrán un profundo impacto en la autonomía estratégica de África y la UE. En primer lugar, porque permitirá a los Estados africanos apoyar su exponencial crecimiento demográfico, económico y de consumo en un sistema energético seguro, eficiente y verde que respete el Acuerdo de París. Por otra parte, porque posibilitará que la UE conserve una importante cuota de influencia en África y mantenga el liderazgo climático global gracias a la financiación y ayuda técnica, además de mejorar la asociación estratégica respecto a los hidrocarburos, lo que permitirá una mayor diversificación de fuentes de los Estados miembros¹¹⁹. Además, la cooperación entre ambas regiones puede ser esencial para establecer un bloque mundial mayoritario que consolide un escenario internacional multilateral y basado en la democracia y las normas comunes, lo cual beneficiaría tanto al proyecto global europeo como a las aspiraciones legítimas de los ciudadanos africanos¹²⁰.

¹¹⁸ *Ibidem*. p. 15.

¹¹⁹ El gas natural presenta grandes perspectivas en África, ya que el continente posee enormes reservas de este hidrocarburo. Solo Nigeria alberga más de 15.000 bcm, a los que se suman los grandes pozos argelinos y los nuevos hallazgos en Ghana, Tanzania y Egipto, entre otros, que representan el 40% de todo el gas natural descubierto en el mundo en la última década. En primer lugar, estos recursos ayudarán a satisfacer parte de la creciente demanda energética africana, aunque para ello se requiere mejorar una infraestructura actualmente deficitaria. Por otra parte, al ser un combustible de transición, permitirá realizar el cambio de modelo energético sin demasiadas dificultades. Por último, al consolidar la capacidad exportadora a través del GNL, se aumentará el peso internacional de los países de África y sus empresas y se ingresarán parte de los fondos económicos que se requieren para mejorar el sistema energético continental y adaptarlo a la nueva era. *Ibidem*. pp. 155-184.

¹²⁰ No hay que olvidar que el acceso a la energía es esencial para el crecimiento económico e industrial, proveer a la población de servicios públicos, mejorar la calidad de vida de la población y aumentar la seguridad en todos sus ámbitos, principalmente la alimentaria.

10. CONCLUSIONES: DESARROLLAR LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA REQUIERE ELEVAR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

Al comienzo de esta investigación se plantearon dos hipótesis principales, las cuales se han tratado de resolver a lo largo de los ocho capítulos centrales del estudio. La primera de ellas argumentaba que el desarrollo de la autonomía estratégica europea, principal objetivo de la EGS publicada en 2016, está profundamente condicionado a la consolidación de un alto grado de seguridad energética. Por su parte, la segunda de ellas exponía que la transición energética iniciada en todos los Estados miembros con el fin de avanzar hacia un modelo más sostenible y climáticamente neutro permitirá dotar a la UE de una mayor autonomía estratégica gracias tanto a la mejora de la seguridad e independencia del sistema energético comunitario como a la oportunidad que este proceso brinda a la acción exterior para liderar la lucha contra el cambio climático a nivel global, ganando un mayor rango de influencia mundial.

Durante el grueso de la investigación se ha tratado de refutar ambas hipótesis y confirmar su veracidad. De este modo, y partiendo del análisis de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, se ha estudiado cómo la preocupación por las vulnerabilidades del sistema energético comunitario y su alta dependencia exterior ha propiciado la puesta en marcha de importantes proyectos para aumentar su resiliencia y mejorar su integridad. Esto se ha hecho, además de mediante el fortalecimiento de la legislación comunitaria, a través del aumento de la producción propia en base a fuentes renovables, la mejora de la eficiencia, la consolidación del mercado interior de la energía, el refuerzo de la capacidad tecnológica, la diversificación de fuentes de suministro y la potenciación de las interconexiones entre los Estados miembros. Por lo tanto, se reconoce que la Estrategia Europea de la Seguridad Energética de 2014 –junto con la adopción del tercer paquete energético cinco años antes– ha sido el inicio de un proceso ascendente por el cual la política de energía se ha erigido como una de las grandes prioridades políticas de la UE, siendo en la actualidad una de las partes centrales del proyecto de integración comunitario.

Un año después, y al mismo tiempo que se desarrollaban los planes anteriormente citados, la Comisión Juncker puso en marcha la Unión de la Energía, la cual pretendía unificar los sistemas de los Estados miembros en un único mercado integrado. Para alcanzar este objetivo, la seguridad energética se incluyó como una de las cinco dimensiones prioritarias de su estrategia marco, vinculando los planes de acción establecidos en la Estrategia Europa de la Seguridad Energética al nuevo contexto energético, ya que para consolidar la Unión de la Energía era imprescindible mitigar la alta dependencia exterior y reducir la vulnerabilidad del sistema energético comunitario.

El resultado fue el aumento del nivel de ambición respecto a la seguridad energética, que se convirtió, junto con la solidez legislativa, en el centro de la política energética de la UE.

Como se ha analizado en el capítulo 4, uno de los aspectos más relevantes de la Unión de la Energía es que por primera vez se profundizaba y estructuraba la transición energética, ya que establecía objetivos climáticos vinculantes, proyectaba estrategias sectoriales a medio y largo plazo y dotaba a los Estados miembros de las herramientas necesarias para progresar en la transición hacia un nuevo modelo. Todo esto ha permitido avanzar hacia la autonomía energética, es decir, hacia el autoabastecimiento de energía, el cual es uno de los principales pilares de la seguridad energética –aunque no el único–, pues la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes de energía renovable, junto con la inversión adecuada en los sectores clave, ayudará a reducir la dependencia exterior. Por lo tanto, cabe reconocer que la Unión de la Energía tiene efectos muy positivos en la seguridad energética gracias a la promoción de la producción propia, al aumento de la eficiencia, a la expansión de las interconexiones eléctricas y a la solidez legislativa, entre otros planes.

En la actualidad, se puede concluir que la seguridad energética europea es mucho más alta que en 2014, año en que se puso en marcha la Estrategia Europea de la Seguridad Energética. En el capítulo 4 se ha detallado cómo, en tan solo siete años, se ha conseguido potenciar considerablemente la producción a través de fuentes renovables, elevar la eficiencia, consolidar el mercado interior de la energía –gracias, en parte, a la aprobación del cuarto paquete energético entre 2016 y 2019– y aumentar las interconexiones entre los Estados miembros, entre otras medidas adoptadas. Sin embargo, no cabe mucho espacio para el optimismo. Pese a la dificultad para alcanzar los ambiciosos objetivos planificados, la seguridad energética comunitaria sigue siendo una realidad inconclusa, afectando con ello a la buena marcha de la Unión de la Energía. Esto se debe a que muchas de las metas de la Estrategia Europea de Seguridad Energética no se han alcanzado, y, lo que es peor, el ratio de dependencia energética ha seguido creciendo en el último lustro, en parte porque las fuentes renovables están siendo incapaces de satisfacer el incremento de la demanda. Por lo tanto, y aunque la situación actual no puede considerarse un fracaso, los progresos comunitarios en materia de seguridad energética siguen siendo insuficientes, por lo que se requiere un aumento de la ambición para lograr todos los objetivos pactados.

Por otra parte, todos los planes de acción en materia de energía adoptados desde 2014 están permitiendo proyectar con mayor solvencia la dimensión exterior de la política energética, cuyo mayor triunfo fue la aprobación del Acuerdo de París en 2015. Como se ha demostrado en el capítulo 4, no cabe duda de que su firma estuvo profundamente influenciada tanto por el despliegue de una diplomacia climática sumamente efectiva como por la potente capacidad normativa

europea, que ayudaron a alcanzar un compromiso vinculante para la reducción de las emisiones globales en un marco de negociación multilateral. Además, y más allá de la importancia de los objetivos pactados, el liderazgo durante la COP21 ha servido para elevar el nivel de influencia internacional de la UE y la ha consolidado como el mayor actor climático mundial. Esto ha posibilitado la puesta en marcha de una dimensión exterior ambiciosa que está ayudando a elevar la seguridad energética gracias tanto al fortalecimiento de la posición de los Estados miembros en los mercados internacionales de la energía como a la mejora de las herramientas de negociación con los socios estratégicos.

Por otra parte, en los capítulos 5 y 6 se ha estudiado cómo el concepto de autonomía estratégica se ha desarrollado y ampliado considerablemente en los últimos años. De origen francés e inicialmente orientado al sector de Defensa –en sus primeras conceptualizaciones solo hacía referencia a las capacidades militares–, su asunción y uso habitual por parte de las instituciones europeas a partir del año 2010 llevó a fijarlo seis años después como el objetivo principal de la EGS. Sin embargo, las dificultades expuestas por la pandemia del covid-19 y los nuevos desafíos internacionales han propiciado que el término se haya extendido a otras políticas comunitarias, sobre todo debido a las limitaciones que impone la dependencia exterior respecto a algunos materiales estratégicos y a las vulnerabilidades de las cadenas de valor europeas. La expansión del concepto ha convertido a la autonomía estratégica en el eje central de la acción comunitaria, afectando a todos los sectores e industrias sensibles, incluida la energética, ya que un mayor grado de independencia y autonomía es un requerimiento esencial para afrontar con éxito los desafíos globales a los que se enfrenta la UE.

Estos relevantes procesos internos y externos han hecho que las políticas de energía y clima, anteriormente mucho más estancas, hayan confluído en un papel central del proyecto europeo. Como se ha desarrollado en el capítulo 7, la consolidación de este proceso se ha logrado con el Pacto Verde Europeo, la gran prioridad política de la actual Comisión Von der Leyen y a través de la cual se pretende convertir a la UE en el primer actor climáticamente neutro del mundo, para lo que se ha diseñado un gran número de planes de acción sectoriales e interconectados destinados a ejecutar la necesaria transición energética en el conjunto de los Estados miembros. Su importancia se debe a que se trata de un proyecto transversal que incorpora a todos los ámbitos de acción comunitarios y nacionales, afectando considerablemente al presupuesto europeo y comprometiendo la gran mayoría de los esfuerzos públicos para detener la degradación medioambiental, proteger el ecosistema y convertir a la UE en un lugar completamente sostenible. Como se ha evidenciado durante esta investigación, todo parece indicar que el Pacto Verde Europeo permitirá construir un sistema energético más integrado, seguro, eficaz, autónomo y

climáticamente neutro a largo plazo, lo que tendrá importantes beneficios para el proyecto de integración europea.

Esta confluencia de la política energética y climática en el marco de la transición hacia la sostenibilidad está permitiendo potenciar la seguridad energética. Aunque en su definición clásica esta se centra en la disponibilidad estable y asequible de energía –siguiendo la comúnmente aceptada conceptualización de las cuatro A's de APERC–, el cambio de modelo hacia un patrón de consumo más verde ha establecido el fin del uso de los hidrocarburos y su sustitución por fuentes renovables, lo que ayudará a reducir la dependencia exterior y a aumentar la autonomía energética de los Estados miembros. Además, el esfuerzo por liderar la lucha contra el cambio climático a nivel global y asistir a los socios prioritarios para reducir sus emisiones está reforzando el papel internacional de la UE, que desde hace años ha situado la acción climática como una parte central de su proyección exterior. Por lo tanto, es evidente que el Pacto Verde Europeo es una herramienta muy eficaz para mejorar tanto la seguridad energética como la autonomía estratégica de la UE, además de para luchar contra el cambio climático a escala global y avanzar en la consecución de un mundo más sostenible.

De todo esto se desprende que la seguridad energética tiene una especial relevancia en el desarrollo de la autonomía estratégica. Esto se debe a que, para decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de independencia en el contexto internacional, sobre todo en escenarios de alta rivalidad geopolítica, se requiere una baja vulnerabilidad del sistema energético, ya que de lo contrario se es muy sensible al uso de la energía como herramienta de poder por parte de terceros. En el caso europeo, es evidente que las particulares características de los sistemas energéticos de los Estados miembros condicionan irremediablemente la autonomía estratégica de la UE, ya que la alta dependencia de las importaciones de hidrocarburos, las difíciles relaciones con los socios estratégicos y la todavía baja integración del mercado común limitan considerablemente la acción exterior comunitaria pese a las mejoras realizadas. Esta realidad refuta la primera hipótesis planteada en esta investigación, ya que uno de los requisitos para disfrutar de una plena autonomía estratégica es disponer de un sistema energético integrado, resiliente, diversificado y, a rasgos generales, lo más seguro posible.

Por otra parte, cabe destacar que, tal y como se ha demostrado en el capítulo 9, el riesgo de que los socios estratégicos usen la energía como herramienta de poder contra los Estados miembros no condiciona en exceso la seguridad energética europea. Esto se debe a que los vínculos entre la UE y los países productores y de tránsito están habitualmente constituidos en términos de interdependencia simétrica, es decir, que los dos actores son igual de vulnerables ante la ruptura de la compra y venta de energía, por lo que ambas partes apuestan por la buena marcha de las

relaciones energéticas y evitan utilizarlas como instrumento de coacción en momentos de tensión. Esto es muy visible en el caso de Rusia, el mayor socio en la materia, pues la creciente rivalidad entre ambos bloques no ha modificado los favorables términos de los acuerdos energéticos debido a la importancia de estos en la estabilidad económica de ambos. Además, en el caso del petróleo, un *commodity* debido a su homogeneidad y su fácil disponibilidad en los mercados internacionales, el desafío a la seguridad es mucho más bajo. Por lo tanto, se evidencia que la alta dependencia del abastecimiento exterior, principalmente de gas natural, no es un gran hándicap para aumentar la seguridad energética si se establece la vinculación entre importador y exportador en términos de interdependencia simétrica.

Sin embargo, lo que también ha quedado claro y no era parte de la hipótesis principal de esta investigación es que seguridad energética y autonomía estratégica son conceptos simbióticos, es decir, que el desarrollo de uno está profundamente ligado al del otro. Esto implica que la influencia que se ejercen es bidireccional, ya que para aumentar la seguridad energética también se requieren estándares elevados de autonomía estratégica que permitan poner en marcha proyectos de energía de manera independiente y con la máxima resiliencia posible. Esto se ha evidenciado con la puesta en marcha de la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, la Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo, las tres con una potente dimensión externa destinada a fortalecer la seguridad energética comunitaria mediante el uso de todas las herramientas de la política exterior. Por lo tanto, en el capítulo 7 ha quedado demostrado que el desarrollo de los dos conceptos es simétrico, pues en circunstancias normales la mejora de uno está fuertemente influenciado por el progreso del otro.

Además, en el capítulo 8 también se ha demostrado que el punto de unión entre la seguridad energética y la autonomía estratégica es la diplomacia energética y, en menor medida, ya que en los últimos años su despliegue ha permitido mitigar las vulnerabilidades del sistema energético comunitario al mismo tiempo que su éxito ha dependido del grado de autonomía estratégica con el que la UE ha podido actuar en la escena internacional. De este modo, ambos conceptos están ligados a la diplomacia energética, pues uno depende de ella y el otro la condiciona fuertemente. Esto se debe a que el desarrollo de la autonomía estratégica se ha visto profundamente influenciado por la baja seguridad energética de los Estados miembros, por lo que para reducir sus efectos se ha requerido una eficaz diplomacia, que a su vez ha necesitado de un alto grado de autonomía estratégica para ejecutarla con éxito. Por lo tanto, durante la investigación se ha podido demostrar que sin seguridad energética no es posible potenciar la autonomía estratégica, pero sin autonomía estratégica es imposible desplegar una diplomacia con la que consolidar la seguridad energética.

Por su parte, la puesta en marcha de una diplomacia climática también ha tenido una especial relevancia en el desarrollo de la autonomía estratégica europea, aunque sus efectos en la seguridad energética son bastante más bajos. Dado que uno de sus principales objetivos es hacer de la UE el líder mundial de la lucha contra la degradación medioambiental, la diplomacia climática ayuda a reforzar la posición geopolítica europea y a elevar su nivel de influencia en gran parte de los asuntos mundiales, principalmente debido al carácter normativo de su acción exterior. De este modo, la diplomacia climática de la UE no solo busca mitigar los efectos del cambio climático, sino también establecer un sistema internacional basado en normas, consolidar el multilateralismo, mejorar la cooperación entre todos los países y fortalecer las instituciones globales, inoculando la visión estratégica europea en la lucha climática global. Tal y como se ha demostrado en el capítulo 8, la diplomacia climática permite a la UE establecer estrategias con un alto grado de independencia con el objetivo de defender sus intereses medioambientales, lo que sin duda ha ayudado a elevar el grado de autonomía estratégica a su máximo exponente. Por otra parte, cabe resaltar la importancia que esta tiene en la conservación medioambiental y la lucha climática a escala global, la cual permite progresar hacia un ecosistema mucho más sostenible.

Sin embargo, existe una realidad de importancia capital que no se ha contemplado en la hipótesis principal pero que se ha mostrado especialmente relevante durante la realización de esta investigación. Al comienzo de esta, y en base al perfil energético de la UE realizado en el estado previo de la cuestión, se partía de la premisa de que una reducción de las importaciones de energía conllevaría un aumento de la seguridad energética al descender la dependencia exterior y ayudar a consolidar la autonomía y el autoabastecimiento energético. Pero el desarrollo del estudio ha demostrado que, en los últimos años, el concepto de seguridad energética ha mutado sustancialmente, ya que, tal y como reconoció el Consejo en enero de 2021, se corre el riesgo de sustituir la dependencia de los hidrocarburos por la de otros materiales no autóctonos imprescindibles para llevar a cabo la transición hacia un modelo más sostenible alimentado por fuentes de energía renovables, como el litio o el cobalto. Aunque todavía esta realidad no es problemática debido a lo reducido de dichas necesidades, en los próximos años se deberá poner especial atención a este desafío –la nueva estrategia industrial ya lo hace– para evitar nuevas formas de inseguridad energética que limiten la autonomía estratégica de la UE.

Esta nueva y creciente realidad nos lleva a desechar, aunque solamente de manera parcial, la segunda hipótesis de esta investigación, que sostiene que el éxito de la transición energética en los Estados miembros conllevará un aumento de la autonomía estratégica europea. Aunque es cierto que los planes de acción incluidos en la Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo ayudarán no solo a aumentar la seguridad energética sino también a ganar influencia global

mediante el liderazgo mundial de la lucha contra el cambio climático, cada vez se corre más el riesgo de establecer otras dependencias que limiten la capacidad de la UE de decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de independencia en el contexto internacional en escenarios de alta rivalidad geopolítica. Sin embargo, todavía se está a tiempo de mitigar estos efectos, motivo por el cual se ha ampliado el concepto de autonomía estratégica a todas las dimensiones comunitarias, estableciendo una estrategia industrial sólida, apostando por la inversión tecnológica en la materia y potenciando la economía circular para tener acceso a más recursos propios y aumentar la independencia europea. Aunque para el mayor mercado del mundo, y en un entorno completamente globalizado, la autarquía es una quimera, la UE todavía tiene margen para mejorar su resiliencia y proteger sus sectores clave, como el energético, con el objetivo de fortalecer su proyección global.

Por eso, no se puede obviar que, tal y como planteaba la segunda hipótesis de esta investigación, los beneficios de completar la transición energética van a ser muy altos para la UE. Esto se debe, en primer lugar, a que la descarbonización de la economía y la sustitución de los hidrocarburos por fuentes de energía renovable permitirá alcanzar un alto nivel de autonomía energética y, por lo tanto, de seguridad energética, siempre que no se caiga en nuevas dependencias estratégicas o se descuiden otros elementos internos de la seguridad. Y, en segundo lugar, porque hacerlo desde una posición de liderazgo global permitirá aumentar la influencia mundial europea, desarrollando una capacidad normativa en un contexto multilateral que afianzará el crédito internacional del proyecto común y ayudará a exportar el modelo energético y climático de los Estados miembros, pudiendo traspasar posteriormente esa autoridad a otras dimensiones. Por lo tanto, el éxito de la transición energética es un imperativo para desarrollar una PESC más ambiciosa, asertiva y coherente con el modelo social y político europeo a escala global y actuar con un alto nivel de autonomía estratégica, si bien esta está condicionada al establecimiento de una sólida estrategia industrial y de protección de sectores clave para evitar nuevas dependencias.

Por último, en el capítulo 9 se ha evidenciado que la mejora de la seguridad energética y la potenciación de la autonomía estratégica tendrá efectos de calado en la relación con los socios prioritarios. Aunque estos no son todavía del todo palpables, en algunos casos ya comienzan a definirse los rasgos de las nuevas asociaciones estratégicas, como la creciente importancia de China en la lucha climática y la transición energética o la mayor importancia de las relaciones con África, que puede ayudar a potenciar la autonomía estratégica si se consigue una alineación de intereses en las instituciones internacionales. Y en este marco de transformaciones, la energía va a ser un elemento central. Esto se debe tanto a su relevancia en algunas de las asociaciones estratégicas –por ejemplo, con Rusia o Turquía– como a la creciente importancia del cambio

climático en la política y la economía internacional. Por eso, se puede afirmar sin ningún tipo de duda que la UE está en una posición privilegiada para liderar el cambio de modelo energético y establecer las normas que lo rijan en un marco de cooperación multilateral gracias a su propio esfuerzo interior, su visión estratégica, su capacidad normativa y el atractivo de su modelo social.

A rasgos generales, y a modo de conclusión final de esta investigación, podemos asegurar que la seguridad energética es un factor relevante de la autonomía estratégica, ya que es uno de los elementos que limitan de manera más considerable su desarrollo. Por lo tanto, para cumplir con el objetivo de actuar con autonomía estratégica en la escena internacional establecido en la EGS en 2016 y ampliado por los instituciones europeas en 2020, la UE deberá reducir las vulnerabilidades de su sistema de energía y avanzar hacia la autonomía energética a través de los proyectos planteados tanto en la Estrategia Europa de la Seguridad Energética como en la Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo, poniendo especial interés en la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes renovables, el descenso del consumo, el aumento de la eficiencia, la consolidación del mercado interior de la energía y la mejora de las interconexiones eléctricas.

Todo ello tiene que hacerse de la mano de una sólida estrategia industrial y de la protección de los sectores clave para evitar reemplazar la actual dependencia del gas natural y el petróleo por otras necesidades estratégicas, como la de los materiales imprescindibles para llevar a cabo la transición energética. Además, se deberá impulsar aún más la dimensión exterior de la política de energía, reforzando la diplomacia energética y climática en base a la capacidad normativa y comercial europea para ganar cuota de influencia ante los socios más importantes y liderar el cambio de modelo a escala mundial, aumentando su autonomía estratégica conforme sea capaz de consolidar su seguridad energética en el interior y proyectar sus intereses climáticos y de energía con independencia en el exterior. Solo así la UE podrá actuar como un verdadero poder global.

BIBLIOGRAFÍA POR MATERIAS

1. Seguridad energética y cuestiones de energía

- AIE. (2017). *Country analysis brief: Russia*. U.S. Energy Information Administration. Disponible en: https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Russia/russia.pdf
- AIE. (2018). *World Energy Outlook 2017: China*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2017-china>
- AIE. (2018). *China 13th Renewable Energy Development Five Year Plan (2016-2020)*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/policies/6277-china-13th-renewable-energy-development-five-year-plan-2016-2020?page=4§or=Multi-sector>
- AIE. (2019). *Energy Policies of IEA Countries: United States 2019*. Review. Francia. IEA Publications. Disponible en: https://webstore.iea.org/download/direct/2829?fileName=United_States_2019_Review.pdf
- AIE. (2019). *África energy outlook 2019*. Francia. IEA Publications. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/2f7b6170-d616-4dd7-a7ca-a65a3a332fc1/Africa_Energy_Outlook_2019.pdf
- EIA. (2019). *Algeria: Executive Summary*. Washington, U.S. Energy Information Administration. www.eia.gov Disponible en: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/DZA>
- AIE. (2020). *Outlook for fuel supply*. World Energy Outlook 2020. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020/outlook-for-fuel-supply>
- AIE. (2019). *Our mission*. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/about/ourmission/>
- AIE. (2019). *What is Energy Security?* www.iea.org. Disponible en: <https://www.iea.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity/>
- APERC. (2007). “A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints”. *Institute of Energy Economics*. Disponible en: https://aperc.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf
- BIDEN, J. (2021). *Biden-Harris: El plan Biden para una revolución de energía limpia y justicia ambiental*. Comité Nacional Demócrata. www.joebiden.com Disponible en: <https://joebiden.com/es/el-plan-biden-para-una-revolucion-de-energia-limpia-y-justicia-ambiental/>
- BOHI, D. R. y TOMAN, M. A. (1996). *The Economics of Energy Security*. Massachusetts, Kluwer Academic Publisher.
- CHERP, JEWELL Y GOLDTHAU. (2011). “Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity”. *Global Policy*. Vol 2(1).

- CHERP, A. (2012). “Energy and Security”, en JOHANSSON, T. B., NAKICENIV, N., PATWARDHAN, A. y GÓMEZ-ECHEVERRI, L. (eds). *Toward a Sustainable Future*. Reino Unido, Global Energy Assessment. Cambridge University Press.
- CHERP, A. y JEWELL, J. (2014). “The concept of energy security: Beyond the four As”. *Energy Policy*. núm. 75. 415-421.
- CHESTER, L. (2009). “Conceptualizing energy security and making explicit its polysemic nature”. *Energy Policy*. núm. 38. 887-895.
- DEL RÍO, B. (2016). “La gobernanza mundial de la energía”. *Anuario Español de Derecho Internacional*. Vol. 32.
- DEPARTMENT OF ENERGY & CLIMATE CHANGE. (2009). *Energy Markets Outlook Report*. Londres, The Stationery Office, TSO. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/247999/0176.pdf
- ESCRIBANO, G. (2006). “Seguridad Energética: Concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE”. *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo (DT) 33/2016. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt33-2006
- FINDLATER, S. y NOËL, P. (2010). “Gas supply security in the Baltic States: A qualitative assessment”. *Electricity Policy Research Group*. Working Paper 1008. Universidad de Cambridge.
- FONTAINE, G. (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito, FLACSO Ecuador e Instituto de Estudios Peruanos (IPE).
- GARDIN, S. E., RATNER, M., TAYLOR, B. E., WELT, C. y ZANOTTI, J. (2021). “Turkstream: Another Russian Gas Pipeline to Europe”. *Congressional Research Service*. Documento IF11177. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11177.pdf>
- GAZPROM. (2018). *PJSC Gazprom Annual Report 2018: A strategic resource*. Moscú, PJSC Gazprom. Disponible en: <http://www.gazprom.com/f/posts/67/776998/gazprom-annual-report-2018-en.pdf>
- GAZPROM. (2019). *Delivery statistics*. Gazprom export. www.gazpromexport.ru Disponible en: <http://www.gazpromexport.ru/en/statistics/>
- GAZPROM. (2021). *China*. Marketing. www.gazprom.com Disponible en: <https://www.gazprom.com/about/marketing/china/>
- GAZPROM. (2021). *Former Soviet Union*. Marketing. www.gazprom.com Disponible en: <https://www.gazprom.com/about/marketing/china/>
<https://www.gazprom.com/about/marketing/cis-baltia/>
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO. (2020). *Energy White Paper. Powering our Net Zero Future*. Reino Unido. Documento CP 337. Disponible en:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/945899/201216_BEIS_EWP_Command_Paper_Accessible.pdf

- GOLDTHAU, A. (2013). *The Handbook of Global Energy Policy*. Oxford, Wiley-Blackwell.
- GOLDTHAU, A. y WITTE, J. M. (2010). “The role of rules and institutions in global energy: an introduction”. En GOLDTHAU, A. y WITTE, J. M. (eds). *Global Energy Governance: The new rules of the game*. Brooking Institution Press. Global Public Policy Institute.
- GRANADOS, O. (2021). “Las minas españolas resucitan”. Madrid, *El País*. 22 de agosto de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-08-22/las-minas-espanolas-resucitan.html>
- HAMILTON, J. (2009). “Causes and consequences of the oil shock of 2007-08”. *Brookings Papers on Economic Activity*. 215-283. University of California. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/2009a_bpea_hamilton-1.pdf
- HENDERSON, J. (2018). “Russia’s gas pivot to Asia: another false dawn or ready for lift off?”. *The Oxford Institute for Energy Studies*. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/11/Russias-gas-pivot-to-Asia-Insight-40.pdf>
- IPCC. (2019). *Calentamiento Global de 1,5 C*. Unidad de Apoyo Técnico del Grupo de Trabajo I. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Organización Meteorológica Mundial. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf
- KEREBEL, C. y KEPPLER, J. H. (2009). “La gouvernance mondiale de l’énergie”. París, *Institut Français des Relations Internationales (IFRI)*. Disponible en: <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/t5.pdf>
- KLARE, M. (2003). *Guerras por los recursos: El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona, Ediciones Urano.
- KLARE, M. (2004). *Sangre y petróleo. Peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*. Barcelona, Ediciones Urano.
- KLARE, M. (2013). “Energy Security”, en WILLIAM, P. D. (ed). *Security Studies: An Introduction*. Oxford, Routledge.
- LADISLAW, S. (2017). “Dissecting the idea of US energy dominance”. *The Oxford Institute for Energy Studies*. Forum, Issue 111. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/01/OEF-111.pdf>
- LIFE ZERO ENERGY MOD. (s/f). *El proyecto*. www.lifezeroenergymod.eu Disponible en: <http://lifezeroenergymod.eu/es/proyecto/>
- MOLINA, J., MARTÍNEZ V. y RUDNICK, H. (2009). “Indicadores de Seguridad Energética: Aplicación al Sector Energético de Chile”, en *2nd Latin American Meeting on Energy Economics*. Universidad Católica de Chile. Departamento de Ingeniería Eléctrica.

- NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP. (2001). *National Energy Policy: Reliable, affordable, and environmentally sound energy for America's Future*. Washington, National Energy Policy Development Group.
- NORENG, O. (2003). *El poder del petróleo: la política y el mercado del crudo*. Buenos Aires, El Ateneo.
- ONU. (s/f). *El Acuerdo de París*. Acción por el clima. un.org Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>
- ONU. (2019). *Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019: Resumen*. Nairobi. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESSP.pdf?sequence=17>
- PACCE, M., SÁNCHEZ, I. y SUÁREZ-VARELA, M. (2021). *El papel del coste de los derechos de emisión de CO₂ y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España*. Banco de España. Documentos Ocasionales núm. 2120. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2120.pdf>
- PARDO FERNÁNDEZ, M. (2019). *El mix energético del futuro*. Informe Mensual. Caixa Bank Research.
- PENROSE, E. (1976). "The development of crisis", en VERNON, R. (ed). *The oil crisis*. Nueva York, Norton & Company.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2004). *Visión global: La energía y el reto de la sostenibilidad. Informe Mundial de la Energía*. Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Consejo Mundial de la Energía.
- RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA. (S.f.). *¿Qué son las smartgrid?* Red21. ree.es Disponible en: <https://www.ree.es/es/red21/redes-inteligentes/que-son-las-smartgrid>
- RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA. (2019). *España y Marruecos acuerdan el desarrollo de una tercera interconexión entre ambos países*. Sala de prensa. ree.es Disponible en: <https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2019/02/espana-y-marruecos-acuerdan-el-desarrollo-de-una-tercera-interconexion-entre-ambos-paises#>
- SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. (2011). *Poder y seguridad en las relaciones internacionales: La estrategia rusa de poder*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- SÁNCHEZ ORTEGA, A. J. (2013). *Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*. Madrid, Editorial Reus.
- SONGWE, V. (s/f). *Consecución de prosperidad y resiliencia climática en África*. Crónicas ONU. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/un-chronicle/consecuci%C3%B3n-de-prosperidad-y-resiliencia-clim%C3%A1tica-en>

[%C3%A1frica#:~:text=Los%20fen%C3%B3menos%20meteorol%C3%B3gicos%20extramos%2C%20tales,estragos%20en%20las%20econom%C3%ADas%20africanas](#)

YERGIN, D. (1992). *La historia del petróleo*. Barcelona, Actualidad y Libros.

YERGIN, D. (2006). “Ensuring Energy Security”. *Foreign Affairs*. Vol. 85(2).

YERGIN, D. (2012). *The Quest. Energy, Security and the remaking of the modern world*. EE. UU, Penguin Book.

WINZER, C. (2012). “Conceptualizing Energy Security”. *Energy Policy*. núm. 46. 36-48.

UNFCCC. (s/f). *Saudi Arabia*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. unfccc.int Disponible en: <https://unfccc.int/node/61163>

UNFCCC. (s/f). *¿Qué es el Acuerdo de París?* Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. unfccc.int Disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>

UNFCCC. (2012). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º periodo de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011*. Naciones Unidas. Documento FCCC/CP/2011/9/Add.1. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

UNFCCC. (2016). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er periodo de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015*. París. Naciones Unidas. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

VAN DE GRAAF, T. y COLGAN, J. (2016). “Global energy governance: a review and research agenda”. *Palgrave Communications*. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/palcomms201547.pdf>

ZENIEWSKI, P. (2019). *A long-term view of natural gas security in the European Union*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org. Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/a-long-term-view-of-natural-gas-security-in-the-european-unio>

2. Política energética europea

AIE. (2020). *European Union 2020: Energy Policy Review*. Francia, IEA Publications.

BARÓN CRESPO, E. (2019). “Unión de la Energía y Cambio Climático”, en GUINEA LLORENTE, M. y DÍAZ LAFUENTE, J. (eds). *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos: un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*. Madrid, Marcial Pons.

BORRELL FONTELLES, J. (2019). “El Pacto Verde de la UE – Una perspectiva global”. *Una ventana al mundo*, 12 de diciembre de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72498/el-pacto-verde-de-la-ue-%E2%80%93-una-perspectiva-global_es

CIUCCI, M. (2020). *El mercado interior de la energía*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/> Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/45/el-mercado-interior-de-la-energia>

CIUCCI, M. y KERAVEC, A. (2021). *La política energética: principios generales*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/68/la-politica-energetica-principios-generales>

COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Marco sobre clima y energía para 2030*. Acción por el clima. Estrategias y objetivos climáticos. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es

COMISIÓN EUROPEA. (s.f.). *Kadri Simson – Biography*. The Commissioners. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/simson_en

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2007). *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo: Una política energética para Europa*. Bruselas, documento COM(2007) 1 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=ES>

COMISIÓN EUROPEA. (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de Eficiencia Energética 2011*. Bruselas, documento COM(2011) 109 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA. (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la seguridad de abastecimiento energético y la cooperación internacional. La política energética de la UE: Establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*. Bruselas, documento COM(2011) 539 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0539&from=EN>

COMISIÓN EUROPEA. (2013). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020*. Bruselas, documento COM(2013) 167 final. Disponible

en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0167&qid=1621953583695&from=ES>

COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Bruselas, documento COM(2014) 330 final. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf)

COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Bruselas, documento COM(2015) 80 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF

COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10%. Preparando la red eléctrica europea de 2020*. Bruselas, documento COM (2015) 82 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5bfdc21-bdd7-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Paquete sobre la Unión de la Energía. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*. Bruselas, documento COM(2015) 81 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0015.03/DOC_1&format=PDF

COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento de gas*. Bruselas. Documento COM(2016) 49 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0049&from=ES>

COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Energía limpia para todos los europeos*. Bruselas, documento COM(2016) 860 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-860-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Bruselas, documento COM(2016) 110 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0110&from=ES>

- COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Special Eurobarometer 459. Climate Change*. TNS Opinion & Social. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2017_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Reforzar las redes energéticas de Europa*. Bruselas, documento COM(2017) 718 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0718&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Annex to Commission Delegated Regulation (EU) amending Regulation (EU) NO 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest*. Bruselas, documento C(2017) 7834 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/annex_to_pci_list_final_2017_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la ejecución del Programa Energético Europeo para la Recuperación y del Fondo Europeo de Eficiencia Energética*. Bruselas, documento COM(2018) 86 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3715094d-2083-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF
- COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*. Bruselas, documento COM(2018) 773 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Conclusions of the Baltic Energy Market Interconnection High-Level Group on the synchronization of the Baltic States network with the continental European Network (Senior Officials' Level)*. Bruselas. Dirección General de Energía. Disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/conclusions_bemip_hlg_28.05.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo*. Bruselas, documento COM (2019) 640 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF
- COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia*. Bruselas, documento COM(2019) 285 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0285&from=EN>

- COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática de la UE*. Bruselas, documento COM(2019) 177 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0177&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima*. Bruselas, documento COM(2020) 564 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Impulsar una economía climáticamente neutra: una Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*. Bruselas, documento COM(2020) 299 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0299&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro*. Bruselas, documento COM(2020) 789 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad*. Bruselas, documento COM(2020) 474 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Inversiones para una Europa Sostenible: Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*. Bruselas, documento COM(2020) 21 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Clean energy for all Europeans package*. Energy. ec.europa.eu Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe de 2020 sobre el estado de la Unión de la Energía, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima*. Bruselas,

documento COM(2020) 950 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c006a13f-0e04-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Diplomacia climática europea tras el CP21. Conclusiones del Consejo (15 de febrero de 2016)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 6049/16. Disponible en:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Outcome of the council meeting. 3373rd Council meeting: Environment*. Bruselas, documento 6932/15 (Nota de prensa).

Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23403/st06932en15.pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la realización de la Unión de la Energía: Capacitar a los consumidores y atraer inversiones en el sector energético*. Bruselas. Comité de Representantes Permanentes. Documento 9073/15, de 1 de junio de 2015. Disponible en:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9073-2015-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia energética. (20 de julio de 2015)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 10995/15. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Conclusiones del Consejo sobre el sistema de gobernanza de la Unión de la Energía*. Comunicado de prensa, de 26 de noviembre de 2015. consilium.europa.eu Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/26/conclusions-energy-union-governance/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Posición de la UE para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París: Conclusiones del Consejo*.

Comunicado de prensa, de 18 de septiembre de 2015. consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/09/18/council-conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2017). *Aplicación de la Estrategia Global de la UE. Refuerzo de las sinergias entre las diplomacias climática y energética y elementos de las prioridades para 2017. Conclusiones del Consejo (6 de marzo de 2017)*. Bruselas.

Secretaría General del Consejo. Documento 6626/17. Disponible en:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6981-2017-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2017). *Cambio climático: el Consejo reitera que el Acuerdo de París es apto para cumplir su objetivo y no puede renegociarse*. Comunicado de prensa, de 19 de junio de 2017. consilium.europa.eu Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/19/climate-change/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática (26 de febrero de 2018)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento

- 6125/18. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6125-2018-INIT/es/pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2019). *Diplomacia climática: conclusiones del Consejo (18 de febrero de 2019)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 6153/19. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6153-2019-INIT/es/pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Unión de la Energía*. Políticas. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/#:~:text=La%20Estrategia%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20de%20la%20Energ%C3%ADa%20tiene%20por,para%20hacer%20realidad%20la%20estrategia>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática. 20 de enero de 2020*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 5033/20. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5033-2020-INIT/es/pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2021). *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir con la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento ST 5545/21. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5263-2021-INIT/es/pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2021). *El Consejo adopta unas conclusiones sobre diplomacia climática y energética*. Comunicado de prensa, de 25 de enero de 2021. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/>
- DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. (2016). *Diplomacia energética europea*. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. www.dsn.gob.es Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/eu/actualidad/sala-prensa/diplomacia-energetica-europa#:~:text=Se%20trata%20de%20recurrir%20a,geogr%C3%A1ficas%20en%20funci%C3%B3n%20de%20los>
- EUROPA PRESS. (2015). “Polonia veta el protocolo de Kyoto para la reducción de las emisiones de CO2”. Varsovia, *Agencia Europa Press*. 27 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-polonia-veta-protocolo-kyoto-reduccion-emisiones-co2-20151027211147.html>
- GOUARDÈRES, F. y BELTRAME, F. (2019). *La política energética: principios generales*. Fichas temáticas sobre la UE. Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.4.7.pdf
- GUTIÉRREZ ROA, T. (2019). “El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide a Europa”. En CZUBALA OSTAPIUK, M. R. (ed). *La UE: claves y desafíos actuales del proyecto común*. Madrid, Síndesis.

- GUTIÉRREZ ROA, T. (2020). “La iniciativa BEMIP en las Repúblicas bálticas: el reto de la interconexión energética con los socios europeos”. En CZUBALA OSTAPIUK, M. R. (ed). *La UE en acción: reacciones en la era postcrisis*. Madrid, Sínderesis. pp. 291-316.
- HERRANZ SURRALLÉS, A. (2014). “La Unión Europea en la fragmentaria gobernanza global de la energía”. En Barbé, E. (dir.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.
- HIGH LEVEL GROUP OF BEMIP. (2009). *Baltic Energy Market Interconnection Plan. Action Plan – Final Report*. BEMIP. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009_11_25_hlg_report_170609_0.pdf
- PARLAMENTO EUROPEO. (2014). *Respuestas del Comisario Propuesto Maroš Šefčovič Unión de la Energía, vicepresidente de la Comisión*. Cuestionario del Parlamento Europeo. Comisión de Industria, Investigación y Energía y Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/sefcovic_/sefcovic_es.pdf
- PARLAMENTO EUROPEO. (2015). *Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Informe. Comisión de Industria, Investigación y Energía. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0164_ES.html
- PARLAMENTO EUROPEO. (2018). *Propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre la diplomacia climática*. Comisión de Asuntos Exteriores. Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria. Procedimiento (2017/2272(INI)). [europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0221_ES.html
- PARLAMENTO EUROPEO. (2018). Diplomacia climática: Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de junio de 2018, sobre la diplomacia climática. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 118, de 8 de abril de 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2020_118_R_0005&from=ES
- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Hearing of Frans Timmermans, Executive Vice President-designate, European Green Deal*. Multimedia Centre. europarl.europa.eu Disponible en: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-frans-timmermans-executive-vice-president-designate-european-green-deal_20191008-1830-SPECIAL-HEARING-2Q2_vd
- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Answer to the European Parliament. Questionnaire to the commissioner-designate: Frans Timmermans. Executive of Vice-President-designate for the European Green Deal*. European Parliament Hearings. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-timmermans.pdf
- PARLAMENTO EUROPEO (2019). *Answer to the European Parliament. Questionnaire to the commissioner-designate: Adina Vălean. Commissioner-designate for Transport*. European Parliament Hearings. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-valean.pdf

PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Answer to the European Parliament. Questionnaire to the commissioner-designate: Kadri Simson. Commissioner-designate for Energy*. European Parliament Hearings. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-simson.pdf

SEAE. (2019). *Alianzas Estratégicas de la Unión Europea para la Implementación del Acuerdo de París (SPIPA)*. Environment and Climate Action. eeas.europa.eu Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/62991/alanzas-estrat%C3%A9gicas-de-la-uni%C3%B3n-europea-para-la-implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-par%C3%ADs-spipa_es

3. Cifras y estadísticas energéticas

- BP. (2020). *Insights from the Rapid, Net Zero and Business-as-usual scenarios – EU*. BP Energy Outlook. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2020-region-insight-eu.pdf>
- BP. (2020). *Statistical Review of World Energy*. Londres, British Petroleum. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>
- ENERGY UK. (2019). *Gas Supplies/Gas Pipelines. Our work/gas generation*. www.energy-uk.org-uk Disponible en: <https://www.energy-uk.org.uk/our-work/generation/gas-generation/gas-supplies.html>
- EUROSTAT. (2018). *Producción e importaciones de energía*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports/es&oldid=508592
- EUROSTAT. (2018). *Origin of primary energy imports*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2006-2016_\(%25_of_extra_EU-28_imports\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2006-2016_(%25_of_extra_EU-28_imports).png)
- EUROSTAT. (2018). *Producción e importaciones de energía*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports/es&oldid=508592
- EUROSTAT. (2018). *Gross inland energy consumption by fuel, EI-27, 1990-2018*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_statistics_-_an_overview#Final_energy_consumption
- EUROSTAT. (2019). *Dependencia de las importaciones de energía*. Infografías energéticas. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_dashboard/endash.html?geo=EU27_2020&year=2019&language=EN&detail=1&nrg_bal=&unit=MTOE&chart=chart_6&modal=0
- EUROSTAT. (2019). *Energy Saving Statistics*. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/> Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_saving_statistics#Final_energy_consumption_and_distance_to_2020_and_2030_targets
- EUROSTAT. (2019). *From where do we import energy and how dependent are we?* Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>
- EUROSTAT. (2019). *Renewable Energy Statistic*. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/> Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics#Share_of_renewable_energy_more_than_doubled_between_2004_and_2019

EUROSTAT. (2019). *Final energy consumption. Energy statistics*. Comisión Europea. [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview#Gross_inland_energy_consumption) Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview#Gross_inland_energy_consumption

OPEC. (2019). *Oil demand*. woo.opec.org. Disponible en: <https://woo.opec.org/chapter.html?chapterNr=3>

OPEP. (2020). *Algeria facts and figures*. Member countries. www.opec.org Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/146.htm

U.S. ENERGY INFORMATION AGENCY. (2017). *World Oil Transit Chokepoints*. Department of Energy. Disponible en: https://www.eia.gov/international/content/analysis/special_topics/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf

4. Relaciones Internacionales y política global

Acuerdo de París, firmado en París el 22 de abril de 2016. París. UNFCCC. Naciones Unidas.

Disponible en:

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

AYUSO, S. (2021). “Las principales economías mundiales logran un histórico acuerdo para hacer tributar más a las multinacionales”. París, *El País*. 1 de julio de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-07-01/las-principales-economias-mundiales-logran-un-historico-acuerdo-para-hacer-tributar-mas-a-las-multinacionales.html>

ARMITAGE, R. L. y NYE, J. S. (2007). “CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America”. *Center for Strategic & International Studies*. Disponible: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf

BANCO MUNDIAL. (2018). *Russia*. WITS (World Integrated Trade Solution).

www.wits.worldbank.org Disponible en:

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RUSSIA/Year/LTST/Summary>

BARBÉ, E. (1987). “El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans. J. Morgenthau”. *Revista de Estudios Políticos*. núm. 57.

BARBÉ, E. (1995). *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid, Los libros de la Catarata.

BARBÉ, E. (2020) *Relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.

BASSETS, M. (2020). “Antony Blinken, el afrancesado”. París, *El País*. 29 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-11-28/antony-blinken-el-afrancesado.html>

BERGMANN, M. (2020). “Europe’s Geopolitical Awakening”. *Foreign Affairs*.

www.foreignaffairs.com Disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>

BOWLUS, J. V. (2020). “Deep sea rival: Europe, Turkey, and new Eastern mediterranean conflict lines”. *European Council on Foreign Relations*. Disponible en:

https://ecfr.eu/special/eastern_med/gas_fields

CASARINI, N. (2016). “Todos los caminos llevan a Beijing”, en RODRÍGUEZ, A. (ed.) *China: la nueva ruta de la seda*. Dossier, num. 60. La Vanguardia.

CULLA, J. B. (2005). *La tierra más disputada: El sionismo, Israel y el conflicto de palestina*. Madrid, Alianza Editorial.

DE PEDRO, N. (2012). “La incógnita china”, en VEIGA, F. y MOURENZA, A. (coords). *El retorno de Euroasia (1991-2011). Veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*. Barcelona, Ediciones Península.

- EFE. (2015). “Obama consolida su lucha contra el cambio climático con el Acuerdo de París”. Washington, *Agencia EFE*. 12 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/obama-consolida-su-lucha-contra-el-cambio-climatico-con-acuerdo-de-paris/20000013-2788501>
- EYSKENS, M. (2010). *Transcription of the interview with Mark Eyskens (Brussels, 30 March and 30 April 2010)*. Bruselas. Universidad de Luxemburgo. www.cvce.eu Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2016/9/20/14f721e6-47e0-4f40-84de-692f062b78b7/publishable_en.pdf
- FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2018). “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos”. *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 70(1). 23-51. Disponible en: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2018/01/1_estudios_fajardo_acuerdo_de_paris.pdf
- FORTUNE. (2020). *Global 500*. Revista Fortune. www.fortune.com Disponible en: <https://fortune.com/global500/2020/search/>
- FRANKE, U. (2020). “How Britain and the EU could cooperate on defence after Brexit”. *European Council on Foreign Relations*. www.ecfr.eu Disponible en: <https://ecfr.eu/article/how-britain-and-the-eu-could-cooperate-on-defence-after-brexit/>
- GARCÍA LUPIOLA, A. (2018). “Las negociaciones climáticas y el Acuerdo de París: la Unión Europea debe recuperar el liderazgo en la lucha contra el calentamiento global”, en GILES CARNERO, R. (ed). *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*. Barcelona, Atelier Libros Jurídicos.
- GASCÓN, M. (2018). “El “Plan Marshall” chino para África, entre la cooperación y el neocolonialismo”. Johannesburgo, *El Periódico*. 15 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20180915/plan-marshall-chino-africa-cooperacion-neocolonialismo-7033539>
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO. (2021). *Global Britain in a Competitive Age: The integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Reino Unido. Documento CP403. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf
- HUNTINGTON, S. (2001). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Ediciones Paidós.
- LÁZARO, L. (2012). “Durban (COP17): resucitando el protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020”. *Real Instituto Elcano*. ARI 19/2012. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/energia/ari19-2012

- LOPES DA SILVA, D., TIAN, N. y MARKSTEINER, A. (2021). "Trends in World Military Expenditure, 2020". *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf
- LOSS, R. (2020). "Warming relations: UK-EU climate cooperation after Brexit". *European Council on Foreign Relations*. www.ecfr.eu Disponible en: <https://ecfr.eu/article/warming-relations-uk-eu-climate-cooperation-after-brexit/>
- LEONARD, M. (2005). *Por qué Europa liderará el siglo XXI*. Madrid, Taurus.
- MACKINDER, H. (2010). "El pivote geográfico de la historia. Clásicos geopolíticos". *Revista Geopolítica(s)*. Vol. 1(2).
- MACKINDER, H. (1947). *Democratic ideals and reality: A study in the politics of reconstruction*. New York, Henry Holt.
- MANNERS, I. (2008). "The normative ethics of European Union". *International Affairs*. núm. 84. 45-60.
- MARTÍN, P. (2012). "Irán, la Revolución Islámica, 1979", En VEIGA, F. y MOURENZA A. (coords). *El retorno de Eurasia, 1991-2011. Veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*. Barcelona, Ediciones Península.
- MARS, A. (2019). "Trump notifica su portazo al Acuerdo de París contra el cambio climático". Washington, *El País*. 5 de noviembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/11/04/actualidad/1572901274_683382.html
- MORGENTHAU, H. J. (1993). *Politics Among Nations. The struggle for power and peace*. Kenneth W. Thompson.
- MOURENZA, A. (2020). "Turquía: un socio cada vez más agresivo". Estambul, *El País*. 2 de octubre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-10-01/turquia-un-socio-cada-vez-mas-agresivo.html>
- NAHUEL RUBBI, L. y MERCADO GUTIÉRREZ, L. A. (2019). "El ascenso de China en Asia Central y su relación con Rusia. Un análisis desde las iniciativas multilaterales (2013-2018)". Buenos Aires, *Revista Colección*. Vol. 30(2). 219-254.
- ORO TAPIA, L. R. (2013). *El concepto de realismo político*. Santiago de Chile, RIL Editores.
- PAULSEN BILBAO, A. (2015). "Los aportes de Friedrich Ratzel y Halford Mackinder en la construcción de la geografía política en tiempos de continuidades y cambios". *Revista de Geografía Espacios*. Vol. 5(9). 64-81. Disponible en: <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/372/484>
- PLANELLES, M. (2021). "EE. UU. reclama el liderazgo de la lucha climática, pero la UE sigue por delante". Madrid, *El País*. 24 de abril de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-04-24/ee-uu-reclama-el-liderazgo-de-la-lucha-climatica-pero-la-ue-sigue-por-delante.html>

- Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de marzo de 2014, 68/262, Integridad territorial de Ucrania. *Asamblea General de las Naciones Unidas*, núm. A/RES/68/26, de 1 de abril de 2014. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/262>
- SAHUQUILLO, M. (2021). “Rusia recibe a Borrell y sus críticas por el “caso Navalni” con la expulsión de tres diplomáticos europeos”. Moscú, *El País*. 5 de febrero de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-02-05/la-ue-evita-poner-sobre-la-mesa-nuevas-sanciones-a-rusia-pese-a-las-tensiones-y-el-caso-navalni.html>
- SHAPIRO, J. y WITNEY, N. (2021). “The delusions of Global Britain”. *Foreigns Affairs*. www.foreignaffairs.com Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2021-03-23/delusions-global-britain>
- The North Atlantic Treaty, signed in Washington D. C. - 4 april 1949. *Organización del Tratado Atlántico Norte*. www.nato.int Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
- Texto acordado para su adopción en La Haya durante la Conferencia Ministerial sobre la Carta Internacional de la Energía. Bruselas. *Secretaría de la Carta de la Energía*. Disponible en: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/IEC_ES.pdf
- VEIGA, F., DA CAL, E. U. y DUARTE, A. (2006). *La paz simulada, una historia de la Guerra Fría*. Madrid, Alianza Editorial.
- VEIGA, F. (2011). *La fábrica de las fronteras: guerras de secesión yugoslavas (1991-2001)*. Madrid, Alianza Editorial.
- VEIGA, F. (2019). *El turco: diez siglos a las puertas de Europa*. Barcelona, Penguin Random House.
- YOUNGS, R. (2005). “Engagement: Sharpening European Influence”. En YOUNGS, R. (ed). *Global Europe. Report 02: New Terms of Engagement*. Londres, The Foreign Policy Centre.

5. Autonomía estratégica y cuestiones de seguridad

- AGUILAR, M. A. (1983). “«Debemos ampliar el margen de autonomía de la acción de España dentro del sistema occidental»”. Madrid, *El País*. 6 de marzo de 1983. Disponible en: https://elpais.com/diario/1983/03/06/espana/415753207_850215.html
- ARTEAGA, F. (2017). “La autonomía estratégica y la defensa europea”. *Real Instituto Elcano*. Documento ARI 76/2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari76-2017-arteaga-autonomia-estrategica-defensa-europea
- ARTEAGA, F. (2019). “El presidente Macron y la «muerte cerebral» de la OTAN”. *Real Instituto Elcano*. Documento 28/2019. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario-arteaga-presidente-macron-y-la-muerte-cerebral-de-la-otan
- BASSETS, M. y CARBAJOSA, A. (2019). Macron considera a la OTAN en coma cerebral e induce a Merkel a discrepar en público. París/Berlín, *El País*. 8 de noviembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/07/actualidad/1573151898_032867.html
- BRUSTLEIN, C. (2018). “European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility”. *Institut Français des Relations Internationales (IFRI)*. Editorial. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_european_strategic_autonomy_2018.pdf
- DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL. (2015). *Estrategia de Tecnología para la Innovación para la Defensa*. Ministerio de Defensa de España. Subdirección General de Planificación. Disponible en: <https://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/Lists/Publicaciones/Attachments/205/ETID%202015.pdf>
- GARCÍA PÉREZ, R. (2003). *Política de seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid, Estudios de la UNED.
- GREVI, G. (2019). “Strategic autonomy for European choices: The key to Europe’s shaping power”. *European Policy Center*. Disponible en: https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/190719_Strategicautonomy_GG.pdf
- JANNUZZI, G. (2005). *La Gran Alianza: Orígenes, transformaciones y futuro de la OTAN*. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- KALYANARAMAN, S. (2015). “What is “strategic autonomy”? How does it help India’s security?”. Ask an expert. *Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA)*. 20 de enero de 2015. [Blog post]. Disponible en: https://idsa.in/askanexpert/strategicautonomy_indiasecurity

- KEMPIN, R. y KUNZ, B. (2017). “France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy. Franco-German Defence Cooperation in a New Era”. *IFRI Policy Papers: Notes du Cerfa*. núm. 141. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Kempin_Kunz_France_Germany_European_Strategic_Autonomy_2017.pdf
- LEONARD, M. y SHAPIRO, J. (2019). “Empowering EU member states with strategic sovereignty”. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. ECFR/289. Disponible en: https://www.ecfr.eu/page/-/1_Empowering_EU_member_states_with_strategic_sovereignty.pdf
- LIPPERT, B., VON ORDANZA, N. y PERTHES, V. (2019). “European Strategic Autonomy: Actors, issues, conflicts of interests”. *German Institute for International and Security Affairs*. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf
- LÓPEZ JACOISTE, M. E. (2020). “Intervención personal”, en *La nueva generación de la UE: ¿Hasta dónde el alcance del refuerzo de la Seguridad y la Defensa Europea?: Strategic Compass*. Jornada Virtual. Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.
- MAURO, F. (2018). Strategic autonomy under the spotlight. The new holy grail of European Defense. Bruselas, *Group of Research and Information on Peace and Security (GRIP)*. Disponible en: https://www.grip.org/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2018/Rapport_2018-1_EN.pdf
- MINISTERIO DE DEFENSA DE LA INDIA. (2014). *Annual Report Year 2013 - 2014*. Gobierno de la India. Disponible en: <https://mod.gov.in/sites/default/files/AR1314.pdf>
- PARRY, E. J. (2008). “The St Malo declaration 10 years on”. *The Financial Times*. 1 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.ft.com/content/7d97f048-bfc7-11dd-9222-0000779fd18c>
- PLANTIN, M. C. (1999). “NATO Enlargement as an obstacle to France’s European Designs”, en DAVID, C. y LEVESQUE, J. (eds). *Future of NATO: Enlargement, Russia, and European Security*. Quebec, McGill-Queen's University Press.
- PRESIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS. (1991). *National Security Strategy of the United States*. Homeland Security Digital Library. Center for Homeland Defense and Security. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=460714>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA FRANCESA. (1994). *Livre Blanc sur la Défense*. Commission du Livre Blanc. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/944048700.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA FRANCESA. (2008). *The French White Paper on Defence and National Security*. Editorial Odile Jacob.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA FRANCESA. (2013). *The French White Paper on Defence and National Security*. Ministerio de Defensa.

- SECRETARÍA DE ESTADO DE DEFENSA. (1998). *Strategic Defence Review*. Gobierno del Reino Unido. Disponible en:
https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121018172816/http://www.mod.uk/NR/rdo_nlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf
- RAE. (2012). *Seguro/a*. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=XTrgHXd>
- RUTTEN, M. (2001). “From St-Malo to Nice. European Defence: Core documents”. *Institute for Security Studies*. Disponible en:
<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>
- TIMMERS, P. (2018). “Cybersecurity is forcing a rethink of strategic autonomy”. *The Oxford University Politics Blog*. 14 de septiembre de 2018. [Blog post]. Disponible en:
<https://blog.politics.ox.ac.uk/cybersecurity-is-forcing-a-rethink-of-strategic-autonomy/>
- VARGA, G. (2017). “Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives”. *Institute for Foreign Affairs and Trade*. KKI Studies Serie. Disponible en:
https://kki.hu/assets/upload/07_KKI-Studies_CSDP_VargaG_20171003.pdf

6. Política exterior y de seguridad europea

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y PÉREZ CAVA, P. (2018). “La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): Un nuevo compromiso de los Estados miembros de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes”. *Fundación Alternativas*. Documento de Trabajo Opex núm. 94/2018. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4754f2339dc6900bdb0e896560f3d99b.pdf
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2020). “El impulso de la inspiración federal de Josep Borrell en la superación de la unanimidad en la Política Exterior de la UE”. Columna. *Infolibre*. Disponible en: https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/10/25/el_impulso_inspiracion_federal_josep_borrell_superacion_unanimidad_seno_del_consejo_ambito_politica_exterior_ue_112341_2003.html
- BARBÉ, E. (1989). “La Cooperación Política Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16(1). Disponible en: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/128505/La%20cooperacion%20politica_Barbe.pdf?sequence=1
- BERG-RODRÍGUEZ, A. (2019). “Rol de la UE en la era de los muros: oportunidades para la diplomacia común europea con Cuba en la etapa post-obama”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “¿Cómo convertir a la UE en un actor global?”. *Una ventana al mundo*, 4 de febrero de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93137/%C2%BFc%C3%B3mo-convertir-la-ue-en-un-actor-mundial_es
- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “La doctrina Sinatra”. *Una ventana al mundo*, 27 de agosto de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/84757/la-doctrina-sinatra_es
- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Construir una Europa global”. *Una ventana al mundo*, 9 de septiembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/85898/construir-una-europa-global_es
- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Cuando los estados miembros están divididos, ¿Cómo nos aseguramos de que Europa pueda actuar?”. *Una ventana al mundo*, 2 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86281/cuando-los-estados-miembros-est%C3%A1n-divididos-%C2%BFc%C3%B3mo-nos-aseguramos-de-que-europa-pueda-actuar_es
- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Demostrando el compromiso de Europa con África”. *Una ventana al mundo*, 15 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87676/demostrando-el-compromiso-de-europa-con-%C3%A1frica_es

BORRELL FONTELLES, J. (2020). “América Latina – Europa: la «otra» relación transatlántica”. *Una ventana al mundo*, 19 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post].

Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87402/am%C3%A9rica-latina-europa-la-%C2%ABotra%C2%BB-relaci%C3%B3n-transatl%C3%A1ntica_es

BORRELL FONTELLES, J. (2021). “Reforzar la asociación UE-ASEAN, una necesidad imperiosa”. *Una ventana al mundo*, 20 de octubre de 2021. SEAE. [Blog post].

Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86084/reforzar-la-asociaci%C3%B3n-ue-asean-una-necesidad-imperiosa_es

BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Los retos del Mediterráneo occidental”. *Una ventana al mundo*, 27 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88400/los-retos-del-mediterr%C3%A1neo-occidental_es

BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Una Unión Europea más fuerte en un mundo mejor, más ecológico y más seguro: estos son los principios clave que guiarán mi mandato”. *Una ventana al mundo*, 1 de diciembre de 2019. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71677/una-uni%C3%B3n-europea-m%C3%A1s-fuerte-en-un-mundo-mejor-m%C3%A1s-ecol%C3%B3gico-y-m%C3%A1s-seguro-estos-son-los_es

BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”. *Una ventana al mundo*, 3 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es

BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Es el momento de trabajar por la paz en Chipre”. *Una ventana al mundo*, 18 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90977/el-camino-seguir-en-las-relaciones-entre-la-ue-y-turqu%C3%ADa-tras-un-dif%C3%ADcil-2020-%C2%A0_es

BORRELL FONTELLES, J. (2020). “El camino a seguir en las relaciones entre Turquía y la UE tras un difícil año 2020”. *Una ventana al mundo*, 18 de diciembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90977/el-camino-seguir-en-las-relaciones-entre-la-ue-y-turqu%C3%ADa-tras-un-dif%C3%ADcil-2020-%C2%A0_es

BORRELL FONTELLES, J. (2021). “Biden toma posesión: un nuevo comienzo para los EE. UU. y para las relaciones transatlánticas”. *Una ventana al mundo*, 22 de enero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91947/biden-toma-posesi%C3%B3n-un-nuevo-comienzo-para-los-eeuu-y-para-las-relaciones-transatl%C3%A1nticas_es

- BORRELL FONTELLES, J. (2021). “¿Cómo pueden la UE y el Reino Unido cooperar mejor en materia de política exterior después del Brexit?”. *Una ventana al mundo*, 29 de enero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92718/%C2%BFc%C3%B3mo-pueden-la-ue-y-el-reino-unido-cooperar-mejor-en-materia-de-pol%C3%ADtica-exterior-despu%C3%A9s-del_es
- BORRELL FONTELLES, J. (2021). “Mi visita a Moscú y el futuro de las relaciones con UE-Rusia”. *Una ventana al mundo*, 7 de febrero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93136/node/93136_es
- BORRELL FONTELLES, J. (2021). “La UE necesita un enfoque estratégico en la región del Indo-Pacífico”. *Una ventana al mundo*, 12 de marzo de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/96552/la-ue-necesita-un-enfoque-estrat%C3%A9gico-para-la-regi%C3%B3n-del-indo-pac%C3%ADfico_es
- CALERO, F. J. (2018). “PESCO, el gran proyecto europeo de Defensa que marca el camino de Margarita Robles”. *Diario ABC*. 13 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-pesco-gran-proyecto-europeo-defensa-marca-camino-margarita-robles-201806080326_noticia.html
- CASABURI, I. (2018). *Tendencias de la inversión china en Europa*. ESADE, China Europea Club. Disponible en: https://itemsweb.esade.edu/wi/documentos/news-events/Informe_Inversion_China_2018.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Unión Europea de la Seguridad*. Priorities 2019-2024 – Promoción de nuestro modo de vida europeo. ec.europa.eu Disponible: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es
- COMISIÓN EUROPEA. (2013). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia un sector de seguridad y Defensa más competitivo y eficiente*. Bruselas, documento COM(2013) 542 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Horizon 2020 en breve: El Programa Marco de la Investigación e Innovación de la Unión Europea*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_ES_KI0213413ESN.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Europea de Seguridad*. Estrasburgo, documento COM(2015) 185 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=IT>

- COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: aplicación de la Agenda Europa de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, documento COM(2016) 230 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF
- COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Special Eurobarometer 461. Designing Europe's Future: security and Defence*. April 2017. Report. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. TNS Opinion & Social.
- COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China*. Bruselas, documento JOIN(2016) 30 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0030&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Fondo Europeo de Defensa: 5.500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa en Europa*. Bruselas. Comunicado de prensa, de 7 de junio de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1508
- COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Informe conjunto al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre la aplicación de la Política Europea de Vecindad*. Bruselas, documento JOIN(2017) 18 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0018&from=HR>
- COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo. Un actor de mayor peso en la escena internacional: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común*. Bruselas, documento COM(2018) 647 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: primer informe de situación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. Bruselas, documento COM(2020) 797 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0da0591-3b02-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión: Orientaciones dirigidas a los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas y la libre circulación de capitales de terceros países, así como la protección de los activos estratégicos de Europa, antes de la aplicación del Reglamento (UE) 2019/452 (Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas)*. Documento 2020/C

- 99 I/01. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=EN)
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una estrategia global con África*. Bruselas, documento JOIN(2020) 4final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*. Bruselas, documento JOIN(2020) 22 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0022&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: Russia*. Trade. Policy. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: Turkey*. Trade. Policy. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: Algeria*. Trade. Policy. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/algeria/>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: Unites States*. Trade. Policy. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Countries and regions: China*. Trade. Policy. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade (value%)*. Dirección General de Comercio. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2021). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: sobre el refuerzo de la contribución de la UE a un multilateralismo basado en normas*. Bruselas, documento JOIN(2021) 3 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0003&from=EN>
- CONSEJO EUROPEO. (2001). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo II. Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. Laeken, Bélgica, documento SN 300/1/01 REV 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2009). *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Outcome of the Council Meeting. Foreign Affairs. 19 January 2015*. Bruselas, documento 5411/15. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21898/st05411en15.pdf>

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Declaración de Bruselas. Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos*. Bruselas. Cumbre UE-CELAC 2015. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration_es_corr.pdf
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *UE-CELAC, Cumbre 2015 Bruselas. Datos y cifras sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Bruselas. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. SEAE. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23759/eu-celac-brochure-es.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2016). *Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa*. Comunicado de prensa, de 14 de noviembre de 2016. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2016). *Outcome of the Council Meeting, 3457th Council meeting*. Bruselas. Documento 7042/16. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2017). *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). *Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa), 6 de marzo de 2018*. Reuniones. Principales resultados. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06/>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2018). *Construyendo puentes y reforzando nuestra asociación para afrontar los desafíos globales*. Bruselas. II Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores UE-CELAC. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/23755/eu-celac-action-plan_es_corr.pdf
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2019). *Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy (17 June 2019)*. Luxemburgo. Secretaría General del Consejo. Documento 10048/19. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39786/st10048-en19.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Videoconferencia de los ministros de Defensa, 12 de mayo de 2020*. Principales resultados. Reuniones. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2020/05/12/>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). *Africa. Council conclusions (30 June 2020)*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 9265/20. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/44788/st_9265_2020_init_en.pdf
- CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES. (2016). *Implementation Plan on Security and Defence. 14 November 2016*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>

- CORNAGO PRIETO, N. (2011). “El SEAE y la nueva constelación diplomática europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord). *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*. Madrid, Marcial Pons.
- COSTA O. (2014). “La Unión Europea en las negociaciones internacionales del clima”. En BARBÉ, E. (dir). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.
- DE ESPONA, R. J. (2018). “Lituania, Letonia y Estonia y la consolidación euroatlántica regional del Báltico”. *Real Instituto Elcano*. Documento ARI 89/2018. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari89-2018-espona-lituania-letonia-estonia-consolidacion-euroatlantica-regional-baltico
- DE MIGUEL, R. (2021). “El Gobierno de Johnson se resiste a dar estatus diplomático a los representantes de la UE”. Londres, *El País*. 21 de enero de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-01-21/el-gobierno-de-johnson-se-resiste-a-dar-estatus-diplomatico-a-los-representantes-de-la-ue.html>
- DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. (2021). “Hay que tener paciencia estratégica con Rusia”. Madrid, *El País*. 9 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-03-08/kersti-kaljulaid-hay-que-tener-paciencia-estrategica-con-rusia.html>
- ESTEBAN, M. y OTERO IGLESIAS, M. (2021). “El acuerdo de inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta”. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-esteban-otero-acuerdo-de-inversiones-ue-china-un-paso-en-direccion-correcta
- EUROSTAT. (2019). *Energy Trade 2019*. Comisión Europea. ec.europa.eu. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_trade/entrade.html?geo=AT&year=2019&language=EN&trade=imp&siac=G3000&filter=all&fuel=gas&unit=TJ_GCV&defaultUnit=TJ_GCV&detail=1&chart=
- EUROSTAT. (2020). *Africa-EU-international trade in goods*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:African_export_and_import_shares_with_main_partners_2020.png
- EUROMARFOR. (2015). *Crisis management, cooperative, security, maritime security*. Main missions. www.euromarfor.org Disponible en: <https://www.euromarfor.org/overview/9>
- EUROPA PRESS. (2019). “Von der Leyen promete una Comisión “geopolítica” para la que contará con ocho vicepresidencias”. Bruselas, *Agencia Europa Press*. 10 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-von-der-leyen-promete-comision-geopolitica-contara-ocho-vicepresidencias-20190910134111.html>

- FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2017). “La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente”. En MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo IX. Acción exterior de la UE*. Navarra, Aranzadi.
- GARCÍA PÉREZ, R. (2019). “La Unión Europea ante la crisis geopolítica”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- GAVÍN MUNTÉ, V. (2005). *La Comunidad Europea de la Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?* Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
- GONZÁLEZ BONDÍA, A. (2014). “La acción exterior en el Tratado de Lisboa”. En BARBÉ, E. (dir). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ, M. (2016). “Los cuatro grandes de la UE apuestan por una defensa común con «autonomía estratégica»”. Madrid, *El País*. 15 de octubre de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/10/14/actualidad/1476449123_095969.html
- GOVANTES, B. (2019). “La Política Europea de Vecindad en el Magreb: una visión global a través de los casos de Argelia, Túnez y Marruecos”. En AIMÉ GONZÁLEZ, E. y DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, I. (eds). *Informe África 2019: Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*. Madrid, Fundación Alternativas. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/f2595992ae52541b18f4607d1a131be0.pdf
- GRIEGER, G. (2019). *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe: panorama General y cifras*. Bruselas. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Documento PE 644.219. Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf)
- GUINEA LLORENTE, M. (2013). “La Política Común e Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas”, en MINISTERIO DE DEFENSA. (ed). *Documentos de Seguridad y Defensa 55: el proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*. Secretaría General Técnica. Escuela de Altos Estudios de la Defensa.
- GUINEA LORENTE, M. y DÍAZ LAFUENTE, J. (2019). *El cumplimiento de la Comisión Europea con sus ciudadanos. Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*. Madrid, Marcial Pons.
- GUINEA LLORENTE, M. (2021). “La acción exterior europea en los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa”, en *Cómo reforzar el papel internacional de la Unión Europea*. San Lorenzo de El Escorial, cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid.

- LEONARD, M. (2019). “Una Comisión europea «geopolítica»”. Tribuna. *El País*. 4 de diciembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/12/02/opinion/1575307748_229812.html
- LEONARD, M., PISANI-FERRY, J., SHAPIRO, J., TAGLIAPIETRA, S. y WOLFF G. (2021). “Por qué el Pacto Verde Europeo puede convertir a la UE en líder mundial de la acción climática”. Opinión. *La Vanguardia*. 3 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/opinion/20210303/6262326/pacto-verde-europeo-ue-lider-accion-climatica.html>
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A. (2019). “La gestión de la relación de la Unión Europea con Rusia: un reto estratégico clave”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- MORILLAS, P. (2015). “El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa”. *Barcelona Centre for International Affairs*. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_42_7_cobertura_europea_para_la_defensa_francesa
- ORTEGA, A. (1980). “El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa”. *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 2/(1980).
- PARLAMENTO EUROPEO. (2010). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa*. Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo. Comisión de Asuntos Exteriores. Documento (2009/2198(INI)). europa.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//ES#title2>
- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Respuestas del comisario propuesto al cuestionario del Parlamento Europeo: Josep Borrell. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad/vicepresidente propuesto de la Comisión Europea para una Europa más fuerte en el mundo*. Cuestionario del Parlamento Europeo. Comisión de Asuntos Exteriores. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191003RES63347/20191003RES63347.pdf>
- PELLICER, L. (2020). “La UE cierra un pacto con China para reequilibrar sus relaciones comerciales”. Bruselas, *El País*. 30 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-12-30/la-ue-cierra-un-pacto-con-china-para-reequilibrar-sus-relaciones-comerciales.html>
- PESCO. (s.f.) *Energy Operational Function (EOF)*. PESCO Projects. www.pesco.europa.eu Disponible en: [https://pesco.europa.eu/project/energy-operational-function/#:~:text=ENERGY%20OPERATIONAL%20FUNCTION%20\(EOF\)&text=On%20the%20other%20part%2C%20it,the%20framework%20of%20operational%20planning](https://pesco.europa.eu/project/energy-operational-function/#:~:text=ENERGY%20OPERATIONAL%20FUNCTION%20(EOF)&text=On%20the%20other%20part%2C%20it,the%20framework%20of%20operational%20planning)
- PESCO. (s.f.) *About Pesco*. www.pesco.europa.eu Disponible en: <https://pesco.europa.eu/>

- ROBLES CARRILLO, M. A. (1997). *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de Defensa*. Madrid, McGrall-Hill.
- RODRÍGUEZ PRIETO, V. (2019). “La Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea y su fundamentación normativa: la promoción de los valores en la articulación de la acción exterior europea”. En CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- SALINAS ACELGA, S. (2015). Las relaciones Unión Europea-China: ¿hacia un nuevo eje estratégico de las relaciones internacionales? En BLANC ALTEMIR, A. (ed). *La Unión Europea y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzazi.
- SEAE. (2017). *Defence Package: Fact Sheet*. Acción Exterior de la UE. www.eeas.europa.eu
Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_package_factsheet_0.pdf
- SEAE. (2020). *Comunicado conjunto – Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe*. Berlín. eeas.europa.eu Disponible en:
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92727/comunicado-conjunto-reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el_vi
- SOTILLO LORENZO, J. A. (2017). “La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo”. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Vol. 19(37). 427-454. <https://www.redalyc.org/pdf/282/28250843021.pdf>
- TUSK, D., JUNCKER, J. C. y STOLTENBERG, J. (2016). *Joint Declaration by the president of the European Council, the president of the European Commission, and the secretary general of the North Atlantic Treaty Organization*. Consejo Europeo. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>
- UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. (1992). *Western European Union Council of Ministers. Bonn, 19 June 1992. Petersberg Declaration*. Universidad de Luxemburgo. www.cvce.eu
Disponible en:
https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html
- ZAMBRANO GONZÁLEZ, K. (2020). “La Unión Europea ante la emergencia climática”. *Anuario Español de Derecho Internacional*. Vol. 36. 429-447.

7. Covid-19 y política europea de recuperación

- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “Como el COVID-19 está remodelando el mundo”. *Una ventana al mundo*, 14 de octubre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87561/c%C3%B3mo-la-covid-19-est%C3%A1-remodelando-el-mundo_es
- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “El multilateralismo y la autonomía estratégica europea en un (post)-Covid”. *Una ventana al mundo*, 16 de noviembre de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88773/el-multilateralismo-y-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea-en-un-mundo-post-covid_es
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la Covid-19*. Comunicación Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=ES)
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Hoja de ruta para la recuperación. Hacia una Europa más resiliente, sostenible y justa*. Comunicación. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/43407/20200421-a-roadmap-for-recovery_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Coronavirus: respuesta mundial de la UE para la lucha contra la pandemia*. Bruselas. Comunicado de prensa, de 8 de abril de 2020. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_604
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Bruselas, documento COM(2020) 456. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia de la UE para las vacunas contra la COVID-19*. Bruselas, documento COM(2020) 245 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0245&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA. (2021). *Plan de recuperación para Europa*. Estrategia. ec.europa.eu. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es
- CONSEJO EUROPEO. (2020). *G7 leaders´ Statement on COVID-19*. Comunicado de prensa, de 16 de marzo de 2020. consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/16/g7-leaders-statement-on-covid-19/>
- CONSEJO EUROPEO. (2020). *Statement by President Michel and President von der Leyen after the extraordinary G20 video conference on COVID-19*. Comunicado de prensa, de 26 de marzo de 2020. consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/26/statement-by->

[president-michel-and-president-von-der-leyen-after-the-g20-video-conference-on-covid-19/](#)

CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 10/20. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (1 y 2 de octubre de 2020). Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 13/20. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45932/021020-euco-final-conclusions-es.pdf>

CUREVAC. (2021). *CureVac provides update on phase 2B/3 trial of first-generation Covid-19 vaccine candidate, CVnCoV*. Tubinga/Boston. Press Release. www.curevac.com
Disponible en: <https://www.curevac.com/en/2021/06/16/curevac-provides-update-on-phase-2b-3-trial-of-first-generation-covid-19-vaccine-candidate-cvncov/>

DE MIGUEL, B. y ABRIL, G. (2020). “Carrera contrarreloj en Europa en la lucha por la vacuna”. Bruselas, *El País*. 22 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-11-21/europa-parte-con-retraso-respecto-a-ee-uu-en-la-carrera-mundial-hacia-la-vacunacion-contra-la-covid-19.html>

EUROSTAT. (2021). *Covid-19*. Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/data>

G-20. (2020). *Extraordinary G20 Leaders’ Summit. Statement on COVID-19*. Presidencia de Arabia Saudí. G20. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/WCMS_740066/lang--en/index.htm

MICHAEL, C. (2020). *Plan de Recuperación: reforzar la autonomía estratégica de Europa. Discurso del presidente Charles Michel en el Foro Económico de Bruselas*. Bruselas. Discurso, de 8 de septiembre de 2020. consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/>

PARLAMENTO EUROPEO. (2020). *Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias*. Bruselas. Documento [2020/2616\(RSP\)](#). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_ES.html

PARLAMENTO EUROPEO. (2020). *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre una nueva estrategia industrial para Europa*. Bruselas, documento 2020/2076(INI). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0321_ES.html

SEVILLANO, E. (2020). “La OMS declara el brote de coronavirus la pandemia mundial”. Madrid, *El País*. 11 de marzo de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-03-11/la-oms-declara-el-brote-de-coronavirus-pandemia-global.html>

8. Política comunitaria

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. (2010). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2014). "Una Europa": su proceso constituyente: la innovación política europea y su dimensión internacional. *La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2018). *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. Barcelona, EMSE-EDAPP.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2020). "El nuevo ciclo político en la UE", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord). *La Unión europea y la pandemia mundial: un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global*. Madrid, Los libros de la Catarata.
- BECEDAS, M. (2020). "Los "coronabonos" llaman a la puerta de Merkel: ¿aceptará Alemania esta vez la emisión de unos eurobonos?". *El Economista*. 21 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10431022/03/20/Los-coronabonos-llaman-a-la-puerta-de-Merkel-aceptara-Alemania-esta-vez-la-emision-de-unos-eurobonos.html>
- BORRELL FONTELLES, J. (2021). "Actuar para proteger nuestra soberanía económica". *Una ventana al mundo*, 26 de enero de 2021. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92529/actuar-para-proteger-nuestra-soberan%C3%ADa-econ%C3%B3mica_es
- COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Los comisarios: los responsables políticos de la Comisión Europea*. Colegio (2019-2024). ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_es#bootstrap-fieldgroup-nav-item--grupo-de-comisarios--2
- COMISIÓN EUROPEA. (s/f). *Estrategia industrial europea*. Prioridades 2019-2024. Una Europa Adaptada a la Era Digital. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es
- COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Standard Eurobarometer 83. Spring 2015. First Results*. TNS Opinion & Social. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Evaluación, enmarcada en el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE en materia de eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembro en la consecución de los objetivos nacionales en esa materia para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*. Bruselas, documento COM(2015) 574 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0574&from=ES>

- COMISIÓN EUROPEA. (2016). *Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016. First Result*. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. TNS Opinion & Social. Disponible en: https://ec.europa.eu/finland/sites/default/files/eb86_first_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Standard Eurobarometer 91. Spring 2019. First result*. Kantar Public. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. Disponible en: https://www.euroskop.cz/gallery/106/31937-first_results_overall.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Standard Eurobarometer 92 – Autumn 2019. First results*. Kantar Public. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Seis prioridades de la Comisión para 2019-2024*. Las prioridades de la Comisión Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es
- COMISIÓN EUROPEA. (2021). *In-depth reviews of strategic areas for Europe's interests*. Prioridades 2019-2024. Una Europa Adaptada a la Era Digital. Estrategia Industrial Europea. ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_es
- COMISIÓN EUROPEA y PARLAMENTO EUROPEO. (2021). *Special Eurobarometer 500 – First Results*. Future of Europe. Kantar Public. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-report.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (1999). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999*. Colonia, documento SN 150/1/99 REV 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21064/57889.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (1999). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999*. Helsinki. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21043/helsinki-consejo-europeo-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2001). *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo I. Declaración de Laeken sobre el Futuro de Europa*. Laeken, documento SN 300/1/01 REV 1. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2003). *Consejo Europeo de Salónica. 19 y 20 de junio de 2003. Conclusiones de la presidencia*. Salónica, documento 11638/03. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20841/76282.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2003). *Consejo Europeo de Bruselas. 12 y 13 de diciembre de 2003. Conclusiones de la presidencia*. Bruselas, documento 5381/04. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20819/79657.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2013). *Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013. Conclusiones del Consejo Europeo (ya adoptadas)*. Bruselas. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf

- CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (26 y 27 de junio de 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 73/14. Disponible: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2079%202014%20INIT>
- CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 169/14. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2014). *Consejo Europeo (18 de diciembre 2014) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 237/14. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/146419.pdf
- CONSEJO EUROPEO. (2015). *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo 2015) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 11/15. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21872/st00011es15.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2015). *Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 22/15. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/21701/euco-conclusions_26062015_es.pdf
- CONSEJO EUROPEO. (2016). *Conclusiones del Consejo Europeo sobre Empleo, Crecimiento y Competitividad y sobre Clima y Energía*. Comunicado de prensa, de 17 de marzo de 2016. consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/17/euco-intermediate-conclusions/>
- CONSEJO EUROPEO. (2016). *Declaración y hoja de ruta de Bratislava del 16 de septiembre de 2016*. Bratislava. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2016). *Reunión del Consejo Europeo. (15 de diciembre de 2016). Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 34/16. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21913/15-euco-conclusions-final-es.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2017). *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 8/17. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2015). *Reunión del Consejo Europeo. (25 y 26 de junio de 2015) Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento 22/15. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/21701/euco-conclusions_26062015_es.pdf
- CONSEJO EUROPEO. (2017). *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017). Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 8/17. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2019). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (30 de junio, 1 y 2 de julio de 2019) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento

- EUCO 18/19. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2019-INIT/es/pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2019). *Reunión del Consejo Europeo (12 diciembre de 2019) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 29/19. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/41792/12-euco-final-conclusions-es.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2020). *Declaración Conjunta de los miembros del Consejo Europeo. 26 de marzo de 2020*. Bruselas. Declaraciones. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/43098/26-vc-euco-statement-es.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2020). *Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo del 23 de abril de 2020*. Nota de prensa, de 23 de abril de 2020. [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>
- CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) – Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 10/20. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>
- CONSEJO EUROPEO. (2020). *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de diciembre de 2020). Conclusiones*. Bruselas. Secretaría General del Consejo. Documento EUCO 22//20. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/47348/1011-12-20-euco-conclusions-es.pdf>
- DE MIGUEL, B. y PELLICER, L. (2019). “El Parlamento Europeo confirma a Von der Leyen como presidenta de la Comisión en una ajustada votación”. Estrasburgo, *El País*. 17 de julio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/07/16/actualidad/1563265269_353920.html
- DURÃO BARROSO, J. M. (2013). *Discurso sobre el Estado de la Unión 2013*. Estrasburgo. Comisión Europea. Sesión Plenaria del Parlamento Europeo del 11 de septiembre de 2013. Speech/13/684.
- EUROPA PRESS. (2019). “Von der Leyen promete una Comisión “geopolítica para la que contará con ocho vicepresidencias”. Bruselas, *Agencia Europa Press*. 10 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-von-der-leyen-promete-comision-geopolitica-contara-ocho-vicepresidencias-20190910134111.html>
- GERWIEN, T. (s.f.). “Ursula von der Leyen: Cómo llegar a jefa de Europa (con siete hijos)”. *XLsemanal*. Disponible en: <https://www.xlsemanal.com/personajes/20190808/ursula-von-der-leyen-presidenta-comision-europea-hijos.html>
- GOMÉZ, J. (2012). “Merkel: Europa no tendrá deuda compartida «mientras yo esté viva»”. Berlín, *El País*. 16 de junio de 2012. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2012/06/26/actualidad/1340738049_341495.html

- JUNCKER, J. C. (2014). *Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*. Estrasburgo. Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/juncker-political-guidelines-speech_es_0.pdf
- JUNCKER, J. C. (2018). *Discurso sobre el estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea*. Estrasburgo, Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_es_0.pdf
- JUNCKER, J. C. (2019). *Discurso al Parlamento Europeo: «Europa: Me llega al corazón»*. Estrasburgo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/review_of_the_juncker_commission_speech_es.pdf
- KÖLLING, M. (2017). “El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE”. *Real Instituto Elcano*. Documento ARI 53/2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2017-kolling-impacto-brexit-presupuesto-ue
- MACRON, E. (2017). *Sorbonne speech of Emmanuel Macron – Full text/ English version*. www.ouest-france.fr. Disponible en: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>
- MASDEU, J. (2019). “Franz Timmermans, el holandés que quiere reformar Europa”. *Bruselas, La Vanguardia*. 18 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190518/462299422232/franz-timmermans-europa-comision-europea-elecciones.html>
- PARLAMENTO EUROPEO. (2015). *Parlamento Europeo: datos y cifras*. Briefing de abril de 2015. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/spain/resource/static/files/Parlamento_Europeo/datos_y_cifras_eprs_bri-2015-.pdf
- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Resultados por año*. Resultados de las elecciones europeas de 2019. europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/> [Última consulta: 09-08-2020]
- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Elecciones europeas 2019: participación récord impulsada por los jóvenes*. Sala de prensa. Nota de prensa, de 24 de septiembre de 2019. europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190923IPR61602/elecciones-europeas-2019-participacion-record-impulsada-por-los-jovenes>
- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Herramienta comparativa*. Resultados de las elecciones europeas de 2019. europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/herramientas/herramienta-comparativa/>

- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *Discurso del presidente ante el Consejo Europeo*. Bruselas. The President. europal.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/the-president/en/newsroom/presidents-speech-at-the-european-council?lang=es>
- PARLAMENTO EUROPEO. (2019). *El Parlamento Europeo da luz verde a la Comisión Von der Leyen*. Nota de prensa, de 21 de noviembre de 2019. europal.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20191115STO66605/el-parlamento-da-luz-verde-a-la-comision-von-der-leyen>
- TRUYOL Y SERRA, A. (1972). *La integración europea: idea y realidad*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- VAN ROMPUY, H. (2014). *Remarks by President Herman Van Rompuy following the first session of the European Council*. Bruselas. Consejo Europeo. Documento EUCO 230/14 (Nota de prensa). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/25104/145355.pdf>
- VAN ROMPUY, H. (2015). “La atención en los resultados”, en SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. (ed). *El Consejo Europeo en 2014, por los presidentes del Consejo Europeo*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30188/qcao14001esn.pdf>
- VON DER LEYEN, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf
- VON DER LEYEN, U. (2019). *Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo*. Estrasburgo, Parlamento Europeo. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech_es.pdf
- VON DER LEYEN, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Por la candidata a presidenta de la Comisión Europea: Ursula Von der Leyen*. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf
- VON DER LEYEN, U. (2019). *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Versión pronunciada*. Estrasburgo. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf
- VON DER LEYEN, U. (2019). *Mission letter: Frans Timmermans, Executive Vice-President for the European Green Deal*. Bruselas. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf
- VON DER LEYEN, U. (2019). *Mission letter: Kadri Simson, commissioner-designate for Energy*. Bruselas. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-kadri-simson_en.pdf

VON DER LEYEN, U. (2020). *Discurso sobre el estado de la Unión 2020. Construyendo el mundo en que queremos vivir: una unión de vitalidad en un mundo de fragilidad*. Comisión Europea. Disponible en:
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_es.pdf

9. Legislación comunitaria y Tratados constitutivos

Acta Única Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L169, de 29 de junio de 1987. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>

Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L444, de 31 de diciembre de 2020. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN)

Decisión del Consejo 96/391/CE, del 28 de marzo de 1996, por la que se determinan un conjunto de acciones para establecer un contexto más favorable para el desarrollo de las redes transeuropeas en el sector de la energía. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L191, de 29 de junio de 1996. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996D0391&from=ES>

Decisión 1254/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 1996, por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L161, de 29 de junio de 1996. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996D1254&from=EN>

Decisión del Consejo de 29 de mayo de 2006 sobre la celebración por la Comunidad Europea del Tratado de la Comunidad de la Energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L198, de 20 de julio de 2006. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0500&from=ES>

Decisión del Consejo 2006/500/CE, de 29 de mayo de 2006, sobre la celebración por la Comunidad Europea del Tratado de la Comunidad de la Energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L198, de 20 de julio de 2006. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0500&from=ES>

Decisión 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, por la que se establecen orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía por la que se derogan la Decisión 96/391/CE y la Decisión 1229/2003/CE. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L262, de 22 de septiembre de 2006. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D1364&from=ES>

Decisión (UE) 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L299, de 27 de octubre de 2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0994&from=ES>

Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo de 5 de octubre de 2016 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L282, de 19 de octubre de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1841&from=ES>

Decisión (UE) 2017/684 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía y por la que se deroga la Decisión 994/2012/UE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L99, de 12 de abril de 2017. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0684&from=ES>

Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L331, del 14 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES>

Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L27, de 30 de enero de 1997. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0092&from=ES>

Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L204, de 21 de julio de 1998. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0030&from=ES>

Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L140, de 5 de junio de 2009. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&qid=1561486182892&from=ES>

Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L211, de 14 de agosto de 2009. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=ES>

Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L315, de 14 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=ES>

- Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L328, de 21 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=es>
- Directiva 2019/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L117, de 3 de mayo de 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0692&from=ES>
- PARLAMENTO EUROPEO (2004). *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia Internacional de Energías Renovables*. Bonn, junio de 2004. europal.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P5-RC-2004-0173+0+DOC+XML+V0//ES>
- Recomendación de la Comisión, de 22 de enero de 2014, relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen, 2014/70/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L39, de 8 de febrero de 2014. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0070&from=EN>
- Reglamento (CE) nº 663/2009 del Parlamento Europeo y del consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, documento L200, del 31 de julio de 2009. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0663&from=ES>
- Reglamento 994/2010 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L295, de 12 de noviembre de 2010. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0994&from=ES>
- Reglamento (UE) 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión nº1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) nº 713/2009, (CE) nº 714/2009 y (CE) nº 715/2009. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L115, del 25 de abril de 2013. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0347&from=EN>
- Reglamento (UE) nº 1316/2013 del Parlamento Europeo y del consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 680/2007 y (CE) nº 67/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L348, del 20 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1316&from=ES>

- Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2015 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1291/2013 y (UE) n° 1316/2013 – El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L169, de 1 de julio de 2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN>
- Reglamento 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento 994/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L280, de 28 de octubre de 2017. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1938&from=es>
- Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 663/2009 y (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n° 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L328, de 21 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=es>
- Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L158, de 14 de junio de 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0942&from=ES>
- Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L243, de 9 de julio de 2021. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-27-2021-INIT/es/pdf>
- Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2016, sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad (2015/2137(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C35, de 31 de enero de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0034&from=LV>,
- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (2011/2308(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C419, de 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0443&from=ESy>
- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre aspectos industriales, energéticos y otros del gas y del petróleo de esquisto (2011/2309(INI)). *Diario Oficial de*

- la Unión Europea*, núm. C419, de 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0444&from=FR>
- Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>
- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de la Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C340, de 10 de noviembre de 1997. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>
- Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C80, de 10 de marzo de 2001. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=ES>
- UNIÓN EUROPEA. (2007). *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, hecho el 25 de marzo de 1958*. Síntesis del documento. www.eur-lex.europa.eu Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0024>
- UNIÓN EUROPEA. (2017). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado CECA, hecho en París el 18 de abril de 1951*. Síntesis del documento. www.eur-lex.europa.eu Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum:xy0022>
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>
- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

10. Metodología de la investigación

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (2021). *Biblioguía de citas en estilo Harvard: referencias y bibliografía*. Universidad Complutense de Madrid. biblioguias.ucm.es Disponible en: <https://biblioguias.ucm.es/estilo-harvard/bibliografia>

CUÑAT GIMÉNEZ, R. J. (2007). “Aplicación de la teoría fundamentada (grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas. Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa”. *XX Congreso anual de AEDEM*. Vol. 2. Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa.

ECO, U. (2017). *Cómo se hace una tesis*. Madrid, Gedisa Editorial.

SAENZ LÓPEZ, K. A. C., GORJÓN GÓMEZ, F. J. y GONZALO QUIROGA, M. (2012). “Métodos cualitativos aplicados al derecho”, en SÁENZ LÓPEZ, K. A. C., GORJÓN GÓMEZ, F. J., GONZALO QUIROGA, M. y DÍAZ BARRADO, C. M. (eds). *Metodología para investigaciones de alto impacto en las Ciencias Sociales*. Madrid, Dykinson.

ANEXOS

ANEXO I. DOCUMENTOS DE INTERÉS

1. Estrategia Europea de la Seguridad Energética de 2014 (aspectos relevantes)

La prosperidad y la seguridad de la Unión Europea dependen de la existencia de un abastecimiento estable y abundante de energía. Los Estados miembros y la UE han logrado garantizar este abastecimiento, como lo prueba el que los ciudadanos de la mayoría de los Estados miembros no hayan sufrido problemas graves de abastecimiento de energía desde las crisis del petróleo de la década de 1970. Para la mayoría de los ciudadanos, la energía está fácilmente disponible en todas partes sin dificultades. Esto tiene una gran influencia en los factores que afectan a las decisiones nacionales sobre la política energética, en los que la seguridad del abastecimiento no reviste la misma importancia que otras consideraciones.

Sin embargo, durante los inviernos de 2006 y 2009 los ciudadanos de algunos de los Estados miembros orientales sufrieron graves perturbaciones temporales en el abastecimiento de gas. Esto supuso una dura llamada de atención sobre la necesidad de una política europea común de la energía. Desde ese momento se ha avanzado mucho en el reforzamiento de la seguridad energética de la UE en relación con el abastecimiento de gas y la reducción del número de Estados miembros exclusivamente dependientes de un único suministrador. Pero, pese a estas mejoras de infraestructuras y diversificación de proveedores, la UE continúa siendo vulnerable a las perturbaciones energéticas externas, como claramente muestran las cifras expuestas a continuación. La UE necesita, por tanto, una estrategia realista de seguridad energética que refuerce la capacidad de resistencia frente a estas perturbaciones e interrupciones del abastecimiento a corto plazo y reduzca la dependencia respecto a determinados combustibles, suministradores y rutas de suministro a largo plazo. Los responsables de la elaboración de las políticas nacionales y de la Unión deben exponer claramente a los ciudadanos las repercusiones de esta reducción de la dependencia.

Datos y cifras clave sobre la seguridad energética en la UE

- La UE importa actualmente el 53% de la energía que consume. La dependencia de las importaciones afecta al crudo (casi el 90%), al gas natural (66%) y, en menor medida, a los combustibles sólidos (42%) y al combustible nuclear (40%).
- La cuestión de la seguridad del abastecimiento de energía afecta a todos los Estados miembros, aunque algunos sean más vulnerables que otros, en particular las regiones menos integradas y conectadas, como el Báltico y Europa Oriental.
- El problema más acuciante de la seguridad del abastecimiento de energía es la fuerte dependencia de un único suministrador externo, especialmente en el caso del gas, pero también de la electricidad:
 - seis Estados miembros dependen de Rusia como único suministrador externo para la totalidad de sus importaciones de gas y tres de ellos utilizan gas natural para más de una cuarta parte de sus necesidades energéticas totales. El suministro de energía desde Rusia representó en 2013 el 39% de las importaciones de gas natural y el 27% del consumo de gas de la UE; Rusia exportó el 71% de su gas a Europa, principalmente a Alemania e Italia (véase el anexo 1);

- En el ámbito de la electricidad, tres Estados miembros (Estonia, Letonia y Lituania) dependen de un operador externo para la operación y el equilibrio de su red eléctrica;
- La factura energética externa de la UE asciende a más de 1 000 millones de euros diarios (en torno a 400 000 millones de euros en 2013) y representa más de una 3 quinta parte de sus importaciones totales. La UE importa más de 300 000 millones de euros de crudo y productos petrolíferos, un tercio de ellos de Rusia.
- La seguridad energética de la UE ha de contemplarse también en el contexto de la creciente demanda mundial de energía, para la que se prevé un incremento del 27% en 2030, con importantes cambios en el abastecimiento energético y los flujos comerciales.

La Estrategia expuesta a continuación se basa en una serie de puntos fuertes y de lecciones aprendidas de la aplicación de las políticas actuales, así como de la eficacia de la respuesta de la Unión a las crisis energéticas previas: Europa ha realizado importantes avances hacia la conclusión del mercado interior de la energía mediante el incremento de las interconexiones; tiene uno de los mejores registros mundiales en términos de intensidad energética y una combinación de fuentes de energía más equilibrada que sus principales socios.

No obstante, con demasiada frecuencia los problemas de seguridad energética se abordan únicamente a escala nacional, sin tener plenamente en cuenta la interdependencia entre los Estados miembros. La clave para la mejora de la seguridad energética es, en primer lugar, un planteamiento más colectivo mediante un mercado interior eficaz y una mayor cooperación en los ámbitos regional y europeo, en particular para coordinar los desarrollos de redes y abrir mercados; y en segundo lugar, una acción exterior más coherente, incluida la garantía, a través de los instrumentos de ampliación, del cumplimiento de estos principios rectores por los países candidatos y potenciales candidatos.

Actualmente, la UE es el único gran actor económico que produce el 50% de su electricidad sin emisiones de gases de efecto invernadero¹, una tendencia que debe continuar. A largo plazo, la seguridad energética de la Unión es inseparable de la necesidad de avanzar hacia una economía competitiva de bajo carbono que reduzca el uso de combustibles fósiles importados y encuentra también un importante impulso en esta necesidad. Esta Estrategia Europea de la Seguridad Energética forma parte, por tanto, del marco político sobre el clima y la energía para 2030² y es también plenamente coherente con nuestros objetivos de competitividad y política industrial³. Es importante, por consiguiente, que se adopten pronto las decisiones en este marco, como indica el Consejo Europeo, y que los Estados miembros se preparen colectivamente para elaborar y aplicar planes a largo plazo para disponer de una energía competitiva, segura y sostenible. Garantizar la seguridad energética en un entorno rápidamente cambiante requerirá flexibilidad y capacidad de adaptación y de cambio. Puede ser necesario, por tanto, modificar la estrategia en función de la evolución de las circunstancias.

La Estrategia establece las áreas en las que han de adoptarse decisiones o medidas concretas a corto, medio y más largo plazo para responder a las cuestiones de seguridad energética. Se basa en ocho pilares fundamentales que, en conjunto, promueven una cooperación más estrecha en

¹ 23 % de energías renovables y 27 % de energía nuclear.

² COM(2014) 15.

³ Comunicación de la Comisión: «Por un renacimiento industrial europeo», COM(2014) 14.

beneficio de todos los Estados miembros, respetando las preferencias energéticas nacionales, y se apoyan en el principio de solidaridad:

1. medidas inmediatas para aumentar la capacidad de la UE de hacer frente a problemas graves durante el invierno de 2014/2015; 1 23% de energías renovables y 27% de energía nuclear.
2. reforzar los mecanismos de emergencia y de solidaridad, incluida la coordinación de las evaluaciones de riesgos y los planes de contingencias, y protección de las infraestructuras estratégicas;
3. moderar la demanda de energía;
4. desarrollar un mercado interior efectivo y plenamente integrado;
5. aumentar la producción de energía en la Unión Europea;
6. reforzar el desarrollo de las tecnologías energéticas;
7. diversificar las fuentes externas de abastecimiento y las infraestructuras correspondientes;
8. mejorar la coordinación de las políticas energéticas nacionales y actuar con una sola voz en la política energética exterior.

[...]

4. DESARROLLAR UN MERCADO INTERIOR EFECTIVO Y PLENAMENTE INTEGRADO

La existencia de un mercado interior europeo de la energía es un factor clave para la seguridad energética y el medio de lograrla con eficiencia de costes. Las intervenciones de las administraciones públicas que afectan a este marco de mercado, como las decisiones nacionales sobre las energías renovables o los objetivos de eficiencia, las decisiones de apoyar la inversión en generación nuclear (o su retirada de servicio) y las decisiones de respaldar proyectos de infraestructuras críticas (como NordStream, SouthStream, TAP o una terminal báltica de GNL) deben debatirse a escala europea o regional para asegurar que las decisiones de un Estado miembro no perjudiquen la seguridad del suministro de otro Estado miembro. Existen varias herramientas en el ámbito de la UE para llevar a cabo estos proyectos conforme al acervo comunitario y de modo coordinado (legislación sobre el mercado interior, directrices sobre redes transeuropeas de energía y control de las ayudas de Estado). Una verdadera Estrategia Europea de la Seguridad Energética exige que los instrumentos para su aplicación vengan precedidas por un debate estratégico en el ámbito de la UE, no solo a escala nacional.

4.1. Mejorar el funcionamiento del mercado interior de la energía y el gas

El tercer paquete del mercado interior de la energía establece el marco en el que ha de desarrollarse el mercado interior europeo. Los jefes de Estado han acordado que el mercado interior debe hacerse realidad en 2014. Aunque se han realizado avances, queda aún mucho por hacer.

Se han dado pasos positivos en la integración de los mercados regionales. Unos mercados competitivos y líquidos constituyen una barrera eficaz contra los abusos de mercado o del poder político por parte de proveedores individuales. Unos mecanismos comerciales bien desarrollados y unos mercados al contado líquidos pueden ofrecer soluciones eficaces a corto plazo en caso de perturbaciones, como ya ocurre en el caso del petróleo y el carbón. Esta seguridad puede lograrse también para el gas y la electricidad, siempre que se disponga de redes de transporte con capacidad para transportar suministros de un sitio a otro.

El enfoque regional ha sido y continuará siendo determinante para la integración del mercado europeo de la energía en términos de intercambios transfronterizos y de seguridad del abastecimiento (incluidos los mecanismos de capacidad⁴, en caso necesario). Los países nórdicos (Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega) constituyen un ejemplo en el sector de la electricidad, con una avanzada integración de sus mercados en NordPool. Del mismo modo, el Foro Pentagonal en el Noroeste (integrado por Francia, Alemania, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo y Austria) ha iniciado proyectos innovadores de integración en los sectores de la electricidad y el gas. Los gestores de redes de transporte y los reguladores han dado también pasos decisivos para conectar los mercados de la electricidad en diversas zonas⁵. Un logro similar en el ámbito del gas es el establecimiento de la plataforma PRISMA en 2013, donde se subasta de modo transparente y uniforme la capacidad de interconexión de las redes de 28 GRT encargados del transporte del 70% del gas europeo.

Sin embargo, el desarrollo de mercados competitivos y bien integrados está más retrasado en los Estados bálticos y el Sureste de Europa, lo cual priva a estas regiones de las ventajas concomitantes a la seguridad del abastecimiento. Son precisos enfoques orientados a acelerar el desarrollo de las infraestructuras críticas (véase el punto 4.2), así como el establecimiento de centros de negociación regionales de gas en estas regiones.

El correcto establecimiento de los códigos de redes del sector del gas mejorará notablemente la seguridad energética, pues facilitará el acceso abierto y no discriminatorio a los sistemas de transporte para que el gas pueda moverse con libertad y flexibilidad por toda la UE.

Por otra parte, las normas de defensa de la competencia y de control de las fusiones deben continuar aplicándose activamente, pues garantizan que la seguridad del abastecimiento en la UE no se vea debilitada por comportamientos contrarios a la competencia o por la consolidación o integración vertical anticompetitivas de las empresas energéticas.

4.2. Acelerar la construcción de los interconectores clave

Un mercado interior de la energía verdaderamente integrado y competitivo precisa no sólo un marco regulador común, sino también un importante desarrollo de infraestructuras de transporte, en particular conexiones transfronterizas entre los Estados miembros. La Comisión estima que para ello son necesarios en torno a 200 000 millones de euros hasta 2020, pero que el mercado sólo puede aportar actualmente aproximadamente la mitad de esta cifra.

El Reglamento relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas, junto con el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), están diseñados para identificar y asegurar la puntual realización de los proyectos clave precisos para Europa en 12 áreas y corredores prioritarios. En 2013 se elaboró una primera lista de proyectos de interés común (PIC) de la Unión. El primer objetivo de la política de infraestructuras de la UE es actualmente asegurar la realización puntual de estos PIC. Junto con la racionalización de los procedimientos de concesión de autorizaciones, los 5 800 millones de euros del MCE ayudarán a lograrlo. EL MCE representa

⁴ Comunicación de la Comisión «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», C(2013) 7243.

⁵ Un ejemplo destacado de esta cooperación regional fue el establecimiento a principios de 2014 por los operadores de red y los mercados de la energía de dieciséis Estados miembros del denominado «acoplamiento de mercados el día anterior».

únicamente el 3% de los 200 000 millones de euros de inversiones necesarias para 2020, pero puede apalancar otros fondos mediante el empleo de instrumentos financieros. Para que el MCE resulte determinante, debe orientarse hacia un número reducido de proyectos clave y combinarse con el trabajo de los reguladores que permita financiar parte de las infraestructuras mediante el cobro de tasas por las redes y de los Estados miembros que utilicen los correspondientes Fondos Estructurales y de Inversión europeos. Tanto durante las autorizaciones como durante la ejecución de los proyectos, deben tenerse debidamente en cuenta las normas y orientaciones medioambientales vigentes en la UE⁶ para asegurar la sostenibilidad medioambiental y lograr el apoyo de la opinión pública y la aceptación del proyecto.

Se han identificado 27 proyectos de gas y 6 de electricidad como críticos para la seguridad energética a corto y medio plazo (véase la lista indicativa del Anexo 2), porque se espera que su realización mejore la diversificación de las posibilidades de abastecimiento y la solidaridad con las partes más vulnerables de Europa. Aproximadamente la mitad de estos proyectos deben estar concluidos en 2017, y el resto tiene su fecha de puesta en servicio no más tarde de 2020. La gran mayoría de estos proyectos críticos están situados en Europa Oriental y Suroccidental. El coste de estos proyectos se calcula en torno a 17 000 millones de euros. Los PIC críticos son principalmente proyectos a gran escala, excepto unos pocos proyectos de terminales de GNL y de almacenamiento, y son intrínsecamente complejos y propensos a los retrasos. Por tanto, las posibilidades de acelerar su realización requieren algo más que un simple apoyo inicial del MCE. La Comisión se propone, por tanto, intensificar su apoyo a los proyectos críticos, reuniendo a los promotores para debatir las posibilidades técnicas de acelerarlos y a las autoridades reguladoras nacionales para convenir la asignación transfronteriza de los costes y la financiación, así como a los ministerios competentes para lograr un apoyo político sólido a lo largo de todo el proceso.

En marzo de 2014, las conclusiones del Consejo Europeo instaban a «*acelerar la aplicación de todas las medidas para cumplir el objetivo de lograr una interconexión de al menos el 10% de su capacidad instalada de producción eléctrica para todos los Estados miembros*». El nivel medio de interconexión se sitúa actualmente en torno al 8%. Dada la importancia de los interconectores para reforzar la seguridad del abastecimiento y la necesidad de facilitar el comercio transfronterizo, la Comisión Europea propone ampliar del 10% al 15% el objetivo de interconexión para 2030, teniendo en cuenta los aspectos de costes y el potencial de intercambios comerciales en las regiones pertinentes.

4.3. El mercado europeo del petróleo

Rusia es uno de los principales proveedores de crudo de la UE, donde se refina y algunas de cuyas refinerías están optimizadas para esta clase de crudo. Aunque existe capacidad suficiente para atender la demanda global de productos petrolíferos, la UE es un exportador neto de gasolina y un importador neto de gasóleo, principalmente de Rusia y EE.UU. La interdependencia entre la UE, EE.UU. y Rusia en relación con el petróleo, la disponibilidad de reservas de petróleo y la capacidad de comerciar y transportar el petróleo en el mundo excluyen la posibilidad de una amenaza inmediata para la UE en relación con su abastecimiento de petróleo. Existen, no obstante, algunas

⁶ Directrices de la Comisión destinadas a racionalizar los procedimientos de evaluación medioambiental de los proyectos de infraestructuras energéticas de interés común y sobre las EIA de proyectos transfronterizos de gran escala.

cuestiones que deben vigilarse de cerca y que exigen una coordinación más estratégica de la política petrolífera de la UE:

- la dependencia del crudo ruso por parte del sector de las refinerías de la UE;
- el aumento de la concentración del sector petrolífero ruso y la creciente propiedad de la capacidad de refinerías de la UE por parte de empresas petroleras rusas, y
- los productos refinados consumidos en el transporte.

El sector del refinado de la UE se enfrenta a importantes retos para mantener su competitividad, como muestran la reducción de la capacidad de refinado y de las inversiones extranjeras, en particular de empresas rusas, que aumentan la dependencia del crudo ruso. Es importante mantener una capacidad de refinado competitiva en Europa para evitar una dependencia excesiva de los productos petrolíferos refinados importados y poder procesar las reservas de crudo con suficiente flexibilidad⁷.

A largo plazo, es necesario reducir la dependencia petrolífera de la UE, en particular en el transporte. La Comisión ha establecido una serie de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de combustibles de transporte, incluida una estrategia de combustibles alternativos⁸⁹.

Medidas clave

Se recomienda a los Estados miembros:

- reforzar la cooperación regional entre los Estados miembros de modo que las interconexiones, los acuerdos de equilibrio, los mecanismos de capacidad y la integración del mercado contribuyan a la seguridad energética;
- completar la transposición de la legislación sobre el mercado interior con arreglo a lo previsto para el final de 2014, en particular con respecto a las normas sobre desagregación, flujos inversos y acceso a instalaciones de almacenamiento de gas;
- intensificar el debate sobre la Directiva de fiscalidad de la energía para reducir los incentivos fiscales para el gasóleo y restablecer el equilibrio entre la capacidad de refinado y el consumo de productos petrolíferos en la UE; debería considerarse también una fiscalidad favorable para combustibles alternativos, en particular los renovables;
- intensificar las medidas para aplicar la Directiva recientemente aprobada sobre el establecimiento de infraestructuras de combustibles alternativos.

Los gestores de redes de transporte deben:

- acelerar el establecimiento de los códigos de red para el gas y la electricidad.

La Comisión:

- acelerará los procedimientos de infracción en relación con la legislación del mercado interior cuando sea preciso;

⁷ Teniendo especialmente en cuenta los resultados de la «comprobación de adecuación» continuada del sector.

⁸ Libro Blanco del Transporte 2011 «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible»; COM(2011) 144 final.

⁹ COM(2013) 17 final.

- colaborará con los Estados miembros para acelerar la aplicación de todos los Proyectos de Interés Común y demás medidas para cumplir el objetivo de lograr una interconexión de al menos el 10% de su capacidad instalada de producción eléctrica para todos los Estados miembros antes de 2020 y un objetivo del 15% para 2030; coordinará todos los fondos comunitarios disponibles, incluidos el MCE, los Fondos ESI y las ayudas del Banco Europeo de Inversiones para acelerar la construcción de interconexiones clave y de las infraestructuras nacionales y regionales correspondientes;
- considerará, en cooperación con los Estados miembros y las autoridades reguladoras nacionales, qué medidas pueden adoptarse para acelerar la DTC¹⁰ adecuada para los proyectos críticos identificados en el Anexo 2 y todas las medidas que puedan conducir a su finalización en los próximos dos o tres años;
- analizará con el sector y con los Estados miembros el modo de diversificar el abastecimiento de crudo a las refinerías de la UE para reducir la dependencia de Rusia;
- seguirá un plan comercial activo para lograr el acceso a los mercados de exportación de petróleo y limitar las prácticas distorsionadoras del comercio mediante la promoción de disciplinas comerciales sólidas relacionadas con la energía y asegurará la correcta aplicación de dichas disciplinas cuando sea pertinente;
- identificará elementos estratégicos en el conjunto de la Unión en la cadena de valor del petróleo y coordinará acciones para asegurar que la consolidación de la capacidad de refinado de la UE se realice de modo que mejore su diversificación energética;
- cooperará con la AIE para vigilar la cadena de valor del petróleo y garantizar la promoción de la transparencia de los datos sobre flujos, inversiones y propietarios.

[...]

5. AUMENTAR LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión puede reducir su dependencia respecto a determinados proveedores y combustibles maximizando el uso de fuentes propias de energía.

5.1. Aumentar la producción de energía en la Unión Europea

La producción interior de energía se ha reducido sin cesar durante las últimas dos décadas¹¹, pese al aumento de la producción de energías renovables. No obstante, es posible ralentizar esta tendencia a medio plazo aumentando el uso de energías renovables y energía nuclear, así como la producción de combustibles fósiles competitivos, cuando se opte por estas alternativas.

Energía renovable

El ahorro de costes de importación de combustibles por el mayor uso de las energías renovables asciende al menos a 30 000 millones de euros anuales. En 2012, la energía obtenida de fuentes renovables aportó el 14,1% del consumo final de energía de la UE, y para 2020 debería alcanzar el objetivo del 20%. Más allá de 2020, la Comisión propone aumentar la cuota de las energías renovables hasta al menos el 27% en 2030.

¹⁰ Distribución transfronteriza de los costes.

¹¹ La producción total de energía de la UE cayó un 15 % entre 2001 y 2012.

La electricidad y calefacción renovables presentan un importante potencial, eficiente en términos de costes, para reducir aún más el uso del gas natural en varios sectores antes del final de esta década. En particular, el paso de los combustibles hacia fuentes de calefacción renovables indígenas puede eliminar importantes cantidades de combustibles importados. De acuerdo con sus planes nacionales de energías renovables, los Estados miembros planean ya incrementar 29 millones de toneladas equivalentes de petróleo más de calefacción renovable y otros 39 millones de toneladas más de electricidad renovable entre 2012 y 2020. Los gastos de estos planes podrían acumularse al principio empleando fondos nacionales y Fondos ESI, en coordinación con la ayuda del BEI y de instituciones financieras internacionales. Al igual que en el caso de la infraestructuras, el grueso de la inversión en esta área debe correr a cargo del sector privado.

La energía renovable es una opción que no deja lugar a dudas, pero se han planteado cuestiones relativas a sus costes y a su repercusión sobre el funcionamiento del mercado interior. Con las reducciones de los costes tecnológicos, muchas fuentes de energías renovables son cada vez más competitivas y están listas para incorporarse al mercado (como la electricidad eólica terrestre). Su integración a gran escala requerirá redes eléctricas más inteligentes y nuevas soluciones de almacenamiento de energía. Puede ser necesario también plantearse mecanismos de capacidad a nivel regional¹². Las nuevas Orientaciones sobre ayudas de Estado para la protección medioambiental y la energía 2014-2020 promoverán también el logro con mayor eficiencia de costes de los objetivos nacionales de energías renovables para 2020.

Hidrocarburos y carbón limpio

La explotación de los recursos de petróleo y gas convencionales en Europa, tanto en las áreas tradicionales de producción (como el Mar del Norte) como en zonas recién descubiertas (como el Mediterráneo oriental y el Mar Negro), debe desarrollarse de modo plenamente conforme a la legislación sobre energía y medio ambiente, incluida la nueva Directiva relativa a la seguridad de las operaciones mar adentro¹³. La producción de petróleo y gas de fuentes no convencionales en Europa, especialmente el gas de esquisto, podría compensar parcialmente la progresiva reducción de la producción de gas convencional¹⁴, siempre que se aborden adecuadamente las cuestiones de la aceptación de la opinión pública y las repercusiones medioambientales¹⁵. En este momento se están realizando las primeras actividades de exploración en algunos Estados miembros. Es necesario contar con una perspectiva más precisa sobre las reservas no convencionales de la UE (recursos económicamente recuperables) que permita llevar a cabo la posible producción a escala comercial.

Pese a que en las últimas dos décadas se han reducido tanto la producción como el consumo de carbón dentro de la UE, el carbón y el lignito representan aún una cuota importante de la generación de electricidad en varios Estados miembros y de casi el 27% en el conjunto de la Unión. Aunque la UE importa aproximadamente el 40% de sus combustibles sólidos, lo hace en un

¹² Comunicación de la Comisión: «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», C(2013)7243.

¹³ 2013/30/EU.

¹⁴ Estudio del Centro Común de Investigación sobre el gas no convencional y su posible repercusión sobre el mercado de la energía de la UE (EUR25305 ES).

¹⁵ Comunicación y Recomendación de la Comisión sobre la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen en la UE (COM(2014)23 final y Recomendación 2014/70/UE: de 22 de enero de 2014).

mercado mundial diversificado y que funciona correctamente, que le brinda una base de importación segura. Debido a sus emisiones de CO₂, el carbón y el lignito sólo tendrán futuro a largo plazo en la UE si se utilizan medios de captura y almacenamiento de carbono (CCS, por sus siglas en inglés). La captura y almacenamiento de carbono ofrece también posibilidades de mejorar la recuperación de reservas de gas y petróleo que de otro modo quedarían inutilizadas. Por tanto, teniendo en cuenta que la captura y almacenamiento de carbono no han tenido una gran implantación hasta la fecha, debe reforzarse su investigación, desarrollo y aplicación para aprovechar todas las ventajas que ofrece esta tecnología.

Medidas clave

Se recomienda a los Estados miembros:

- continuar el despliegue de fuentes de energías renovables para lograr el objetivo de 2020 en el contexto de un planteamiento basado en el mercado;
- iniciar la europeización de los sistemas de apoyo a las energías renovables mediante una mayor coordinación de los programas nacionales de ayudas;
- acelerar el cambio de los combustibles del sector de la calefacción hacia las tecnologías renovables;
- mantener marcos reguladores nacionales estables para las energías renovables y eliminar las barreras administrativas;
- facilitar el acceso a la financiación de los proyectos de energías renovables en todos los niveles (a gran y pequeña escala) a través de una iniciativa concertada por el Banco Europeo de Inversiones y los bancos nacionales de inversión, haciendo uso, cuando proceda, de las ayudas que ofrecen los Fondos ESI;
- explotar, cuando se opte por esta opción, los hidrocarburos y el carbón limpio, teniendo en cuenta las prioridades de la descarbonización;
- agilizar los procedimientos de las administraciones nacionales para los proyectos de hidrocarburos, incluida la realización de evaluaciones de impacto estratégico y el establecimiento de una ventanilla única para los procedimientos de autorización con arreglo a las Directrices de la Comisión destinadas a racionalizar los procedimientos de evaluación medioambiental de los proyectos de infraestructuras energéticas de interés común y sobre la evaluación de impacto ambiental de los proyectos transfronterizos a gran escala¹⁶;
- evaluar el potencial de los hidrocarburos no convencionales, teniendo plenamente en cuenta la Recomendación 2014/70/UE, para asegurar la aplicación de las normas medioambientales más estrictas;
- respaldar proyectos de demostración de captura y almacenamiento de carbono, especialmente los cofinanciados por el Programa NER 300 y el Programa Energético Europeo para la Recuperación, como el proyecto ROAD.

La Comisión:

- establecerá una red de ciencia y tecnología europea sobre la extracción de hidrocarburos no convencionales;

¹⁶ http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf y <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Transboundary%20EIA%20Guide.pdf>.

- organizará un intercambio de información entre los Estados miembros, los sectores industriales correspondientes y las ONG que promuevan la protección ambiental para elaborar documentos de referencia de las mejores técnicas disponibles (BREF, por sus siglas en inglés) sobre la exploración y producción de hidrocarburos;
- asegurará la plena aplicación y revisión de la Directiva sobre captura y almacenamiento de carbono y adoptará una decisión sobre la segunda ronda de subvenciones en el marco del programa NER 3000;
- promoverá el desarrollo de las tecnologías y el comercio de energías renovables en negociaciones bilaterales y multilaterales.

[...]

7. DIVERSIFICAR LAS FUENTES EXTERNAS DE ABASTECIMIENTO Y LAS INFRAESTRUCTURAS CORRESPONDIENTES

7.1. Gas

Las importaciones representan cerca del 70% del gas consumido en la UE, pero se espera¹⁷ que se mantengan estables hasta 2020 y posteriormente aumenten ligeramente hasta alcanzar aproximadamente 340 000-350 000 millones de metros cúbicos en 2025-2030. En 2013, el 39% de las importaciones de gas por volumen procedieron de Rusia, el 33% de Noruega y el 22% del Norte de África (Argelia y Libia). Otras fuentes son de pequeña entidad y representan en torno al 4%. Las importaciones de GNL de estos y otros países (como Qatar o Nigeria) aumentaron hasta en torno al 20%, pero posteriormente han caído a aproximadamente el 15% por el aumento de los precios en Asia.

El acceso a recursos de gas natural más diversificados es una prioridad, manteniendo importantes volúmenes de importación de proveedores fiables. El GNL seguirá siendo una importante fuente potencial de diversificación en los próximos años y aumentará. Los nuevos suministros de GNL de Norteamérica, Australia, Qatar y los nuevos descubrimientos en África oriental aumentarán probablemente el tamaño y la liquidez de los mercados mundiales de este producto. En EE.UU., se espera abrir la primera planta de licuefacción en la Costa Este en 2015-2017, con una capacidad de unos 24 000 metros cúbicos anuales. Se están desarrollando muchos otros proyectos. Se calcula que la mayoría del volumen se dirigirá hacia los mercados asiáticos, pero algunas empresas europeas están negociando ya contratos de suministro de GNL con productores estadounidenses. Estos cambios deben facilitarse reflejando adecuadamente las prioridades en las políticas exteriores de la UE, en particular en las negociaciones en curso sobre la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI). Hay potencial de crecimiento en la producción tanto de Noruega (hasta 116 000 millones de metros cúbicos anuales en 2018, desde el nivel actual de 106 000 millones) como del Norte de África (con recursos potencialmente enormes de hidrocarburos no explorados o explotados y con la ventaja de la proximidad geográfica). La Unión debe mejorar las interconexiones internas para asegurar que el gas de estos proveedores llegue a todos los mercados regionales conforme a los objetivos actuales de interconexión.

Además de reforzar nuestra relación con los proveedores actuales, el objetivo político de la UE debe ser abrirse también a nuevas fuentes. El establecimiento del Corredor Meridional y los

¹⁷ Tendencias de la energía, el transporte y las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE hasta 2050 – Escenario de referencia 2013- Comisión Europea.

proyectos de interés común identificados son un elemento importante a este respecto, pues preparan el terreno para los suministros de la región del Caspio y otros territorios. Aplicar un plan comercial activo en esta región es crucial para asegurar el acceso al mercado y también para desarrollar las infraestructuras críticas, cuya viabilidad depende del acceso a volúmenes de exportación suficientes. En una primera fase, se espera que para 2020 lleguen al mercado europeo 10 000 millones de metros cúbicos anuales de gas natural producido en Azerbaiyán a través del Corredor Meridional del Gas. Esta nueva conexión de gasoducto es vital para lograr una conexión con Oriente Medio. La infraestructura actualmente prevista en Turquía podría cubrir hasta 25 000 millones de metros cúbicos anuales para el mercado europeo. A más largo plazo, otros países como Turkmenistán, Irak e Irán, si se cumplen las condiciones para levantar el régimen de sanciones, pueden contribuir también sustancialmente a la ampliación del Corredor Meridional del Gas. Será crucial mantener una política exterior coherente y centrada frente a estos países. La UE debe emprender también un diálogo político y comercial más intenso con los socios norteafricanos y del Mediterráneo oriental, en particular para crear un centro de negociación del gas mediterráneo en el sur de Europa.

Todo esto sólo será posible si están disponibles las capacidades de infraestructuras de importación y se ofrecen grandes cantidades de gas a la venta a un precio asequible. Será precisa una adecuada cooperación entre la UE y los Estados miembros (véase el apartado 4).

7.2. Uranio y combustible nuclear

La electricidad producida en centrales nucleares constituye una base fiable de abastecimiento eléctrico sin emisiones y desempeña un papel importante en la seguridad energética. El valor relativo del combustible nuclear es mínimo en relación con el coste total de producción de la electricidad comparado con las centrales alimentadas con gas o con carbón, y el uranio es sólo una pequeña parte del coste total del combustible nuclear. El mercado mundial de abastecimiento de uranio es estable y está bien diversificado, pero la UE es totalmente dependiente de fuentes externas. Existen sólo unas pocas entidades en el mundo capaces de transformar el uranio en combustible para reactores nucleares, pero la industria de la UE tiene el liderazgo tecnológico sobre toda la cadena, incluido el enriquecimiento y el reprocesamiento.

La seguridad nuclear es una prioridad absoluta para la UE. La UE debe seguir siendo pionera y artífice de la seguridad nuclear a escala internacional. Es importante, por tanto, acelerar la adopción de la Directiva sobre seguridad nuclear modificada, reforzando la independencia de los reguladores nucleares y ofreciendo información al público y revisiones periódicas de especialistas.

No obstante, Rusia es un competidor fundamental en la producción de combustible nuclear y ofrece paquetes integrales para inversiones en toda la cadena nuclear. Por ello, debe prestarse especial atención a las inversiones en nuevas plantas nucleares que se construyan en la UE con tecnología no perteneciente a la UE, con el fin de asegurar que no dependan únicamente de Rusia para el abastecimiento de combustible nuclear: la posibilidad de diversificación del abastecimiento de combustible debe exigirse como condición para cualquier nueva inversión, con la garantía de la Agencia de Abastecimiento de Euratom. Por otra parte, se requiere una cartera global diversificada de suministro de combustible para todos los gestores de centrales.

Medidas clave

Se recomienda que Comisión y los Estados miembros, conjuntamente:

- aumenten la transparencia en el ámbito de la UE en relación con la seguridad del abastecimiento de gas y estudien las posibilidades de mejorar la información sobre precios con los mecanismos de información existentes, como los datos de Eurostat y la supervisión del mercado por la Comisión;
- respalden el desarrollo y el mantenimiento de la expansión de las infraestructuras de abastecimiento de gas con Noruega, el Corredor Meridional del Gas y el centro de negociación del gas del Mediterráneo;
- establezcan un sistema de vigilancia de la seguridad del abastecimiento a escala de la UE basado en informes anuales de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo;
- aceleren la adopción de la Directiva relativa a la seguridad nuclear modificada;
- cooperen para diversificar el abastecimiento de combustible nuclear cuando sea preciso.

La Comisión:

- aplicará un plan comercial activo para lograr el acceso a las exportaciones de gas natural y GNL y limitar las prácticas distorsionadoras del comercio mediante la promoción de disciplinas comerciales rigurosas relacionadas con la energía y asegurará la correcta aplicación de dichas disciplinas cuando sea pertinente;
- tratará de levantar las actuales prohibiciones a la exportación de petróleo en terceros países;
- tomará sistemáticamente en consideración la diversificación del abastecimiento de combustibles en su valoración de los nuevos proyectos de inversión nuclear y en los nuevos contratos con terceros países.

[...]

8. MEJORAR LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ENERGÉTICAS NACIONALES Y ACTUAR CON UNA SOLA VOZ EN LA POLÍTICA ENERGÉTICA EXTERIOR

Muchas de las medidas anteriormente descritas apuntan a la misma prioridad básica: la necesidad de que los Estados miembros coordinen mejor las decisiones importantes en materia de política energética. Está claro que las decisiones sobre la combinación de energías son de competencia nacional, pero la progresiva integración de las infraestructuras y los mercados energéticos, la dependencia común de los proveedores externos y la necesidad de garantizar la solidaridad en tiempos de crisis implican que las decisiones políticas fundamentales sobre la energía deban discutirse con los países vecinos. Esto mismo ocurre con la dimensión exterior de la política energética de la UE¹⁸¹⁹.

La Comisión contempla favorablemente las peticiones de algunos Estados miembros en favor de la creación de una Unión de la Energía. La Comisión respalda la creación de un mecanismo que permita a los Estados miembros informarse mutuamente de las decisiones importantes relativas a su combinación de energías antes de su adopción y deliberación detallada para tener en cuenta las observaciones pertinentes en el proceso de decisión nacional.

¹⁸ Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación sobre seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional y de las Conclusiones del Consejo de la Energía de noviembre de 2011 [COM(2013) 638].

¹⁹ Informe del Consejo: «Seguimiento del Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013: revisión de la evolución de la dimensión exterior de la política energética de la UE», adoptado el 12 de diciembre de 2013.

La Unión Europea tiene un interés general en la existencia de mercados internacionales de la energía estables, transparentes, basados en normas y líquidos. La UE debería desarrollar mensajes consistentes y coordinados en las organizaciones y foros internacionales. Una acción de política relacionada con ello es la promoción coordinada de tecnologías energéticas sostenibles en todo el mundo, pero especialmente entre las economías emergentes, que realizarán previsiblemente la mayor aportación al aumento de la demanda de energía en las próximas décadas. Esta iniciativa no sólo coincide con los objetivos medioambientales y climáticos generales de la UE, sino que puede repercutir también en los mercados de combustibles fósiles tradicionales, facilitando la demanda y mejorando su liquidez.

Por lo que respecta a nuestros vecinos más cercanos, nuestro objetivo debe seguir siendo implicar a los socios en todos los niveles para permitir su estrecha integración en el mercado energético de la UE. La Comunidad de la Energía, que pretende expandir el acervo energético de la UE a los países de la ampliación y los países vecinos, debe reforzarse aún más a la luz de las preocupaciones relativas a la seguridad del abastecimiento de la UE. Esto puede lograrse promoviendo reformas en el sector energético de los países participantes y respaldando la modernización de su sistema energético y su plena integración en el marco normativo energético de la UE. Por otra parte, debe mejorarse la configuración institucional de la Comunidad de la Energía a corto y medio plazo para reforzar los mecanismos de aplicación de las normas.

Es preciso un uso sistemático de los instrumentos de política exterior, como la inclusión regular de las cuestiones energéticas en los diálogos políticos, en particular en las cumbres con socios estratégicos. Se realizará una revisión de los diálogos sobre la energía en el ámbito de la UE con los principales países proveedores. La reciente Declaración conjunta de la reunión de ministros de energía del G7 en Roma es un buen modelo de nuestra cooperación reforzada con socios clave. Existe también la necesidad de asegurar la coherencia con los aspectos exteriores de otras políticas sectoriales que pueden contribuir a promover la seguridad energética, en particular en relación con la programación estratégica de los instrumentos de la ayuda exterior de la UE. El Servicio Europeo de Acción Exterior desempeña un papel importante en la integración de las consideraciones energéticas en la política exterior de la UE y la coordinación con los ministerios de asuntos exteriores de los Estados miembros.

Por otra parte, los acuerdos de los Estados miembros con terceros países en el campo de la energía deben ajustarse plenamente a la legislación y a la política de seguridad del abastecimiento de la UE. A tal efecto, la Comisión y los Estados miembros deberían aprovechar plenamente la Decisión nº 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía. Esto hace referencia especialmente a la posibilidad de desarrollar disposiciones estándar y de solicitar la ayuda de la Comisión durante las negociaciones. Por otra parte, a la luz de las experiencias recientes, los Estados miembros y las empresas relevantes deben informar lo más pronto posible a la Comisión antes de concluir acuerdos intergubernamentales que puedan afectar a la seguridad del abastecimiento energético y a las opciones de diversificación y solicitar el asesoramiento de la Comisión durante las negociaciones. Esto exige una revisión de la Decisión nº 994/2012/UE.

Un área de especial interés es la del gas, en la que una mayor implicación política de la UE con los países potencialmente proveedores facilitaría el camino para concluir acuerdos comerciales sin

poner en peligro el desarrollo futuro de un mercado interior competitivo en la UE. Además, en ciertos casos, la agrupación de la demanda podría incrementar el poder de negociación de la UE.

En relación con la compra conjunta de gas natural, se ha hecho referencia al «mecanismo de la compra colectiva» de la Agencia de Abastecimiento de Euratom. En el presente contexto, en el que no existe riesgo para la seguridad del abastecimiento en el mercado del uranio, este mecanismo deja plena libertad a los socios comerciales para negociar sus operaciones. La firma conjunta de los contratos por la Agencia confirma únicamente que no existe riesgo para la seguridad del abastecimiento. Si un contrato supusiera este riesgo, la Agencia tendría derecho a oponerse a él. Sobre la base de las notificaciones y otra información recibida, la Agencia incrementa también la transparencia del mercado del combustible nuclear con la publicación de informes periódicos.

La Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, examinará si puede desarrollarse un procedimiento para el gas que contribuya a aumentar la transparencia del mercado, teniendo en cuenta las necesidades de seguridad energética. Por otra parte, podrían valorarse mecanismos de agrupación voluntaria de la demanda capaces de aumentar el poder negociador de los compradores europeos. Estas opciones tendrían que diseñarse y aplicarse cuidadosamente para asegurar la compatibilidad con la legislación de la UE y la normativa mercantil. En su caso, los países candidatos o potenciales candidatos podrían asociarse a este procedimiento.

Medidas clave

La Comisión:

- asegurará la aplicación de las medidas identificadas en su Comunicación sobre la política energética exterior en septiembre de 2011;
- evaluará las opciones de mecanismos de agrupación voluntaria de la demanda que puedan aumentar el poder negociador de los compradores europeos con arreglo a la legislación de la UE y al Derecho mercantil;
- promoverá con el Servicio Europeo de Acción Exterior un uso más sistémico de las herramientas de política exterior para promover objetivos de política energética exterior y reforzar la coherencia entre los objetivos energéticos y los de política exterior;
- revisará la Decisión nº 994/2012/UE, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía.

Se recomienda a los Estados miembros:

- informarse mutuamente de las decisiones nacionales importantes en materia de política energética antes de su adopción, aprovechando plenamente los foros existentes presididos por la Comisión;
- informar a la Comisión antes de iniciar negociaciones sobre acuerdos intergubernamentales que puedan eventualmente afectar a la seguridad del abastecimiento energético y permitirle la participación en las negociaciones; esto aseguraría que los acuerdos se concluyen de forma plenamente conforme a la legislación de la Unión.

CONCLUSIONES:

En los últimos años se han realizado importantes avances para mejorar la seguridad energética de la UE. Pese a ello, Europa continúa siendo vulnerable frente a perturbaciones energéticas. Por este

motivo, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética establece una serie de medidas para reforzar la capacidad de resistencia europea y reducir su dependencia de la importación de energía.

La seguridad energética de la Unión es inseparable del marco político 2030 para el clima y la energía y deben ser aprobados conjuntamente por el Consejo Europeo. La transición a una economía competitiva de bajo carbono reducirá el uso de combustibles fósiles importados al moderar la demanda de energía y explotar energías renovables y otras fuentes de energía indígenas.

A corto plazo

1. Para el próximo invierno, la Unión debe mejorar su preparación frente a las perturbaciones en el abastecimiento de energía. Los mecanismos europeos de emergencia y de solidaridad actualmente existentes deben reforzarse en función de las evaluaciones del riesgo (pruebas de resistencia de la seguridad energética) bajo la coordinación de la Comisión junto con los Estados miembros, los reguladores, los gestores de redes de transporte y los operadores para aumentar la capacidad de resistencia. La Unión debe colaborar también con sus socios internacionales para desarrollar nuevos mecanismos de solidaridad para el gas natural y el uso de las nuevas instalaciones de almacenamiento de gas.
2. Las inversiones en nuevas infraestructuras promovidas por proveedores dominantes deben acatar todas las normas del mercado interior y de la competencia. En particular, el proyecto Southstream debe suspenderse hasta asegurar el pleno cumplimiento de la legislación de la UE y reevaluarse a la luz de las prioridades de seguridad energética de la UE.
3. La Unión debe colaborar más estrechamente con sus vecinos y socios en el ámbito de la Comunidad de la Energía, especialmente Ucrania y Moldavia, para mejorar la seguridad energética. El reciente acuerdo sobre flujos inversos entre Eslovaquia y Ucrania se contempla favorablemente a este respecto.

A medio y largo plazo

4. Europa necesita mejorar el funcionamiento y aumentar la integración del mercado de la energía. Deben acelerarse los proyectos prioritarios para unir las actuales islas energéticas y cumplir el objetivo de lograr una interconexión de al menos el 10% de la capacidad de producción eléctrica instalada en 2020. En 2030, los Estados miembros deben estar en vías de cumplir el objetivo de interconexión del 15%.
5. La Unión debe reducir su dependencia externa de proveedores concretos mediante la diversificación de sus fuentes de energía, proveedores y rutas. En particular, debe reforzarse la asociación con Noruega, acelerarse el Corredor Meridional del Gas y promover un nuevo centro de negociación del gas en Europa del sur.
6. La seguridad energética y la transición a una economía de bajo carbono deben tener prioridad en la aplicación de los instrumentos financieros de la UE en el período 2014-2020, en particular empleando el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Mecanismo Conectar Europa, el programa Horizonte 2020 y el Instrumento Europeo de Política de Vecindad. Y deben constituir también un objetivo orientador para las intervenciones de los instrumentos de acción exterior de la UE, como el Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad y el Mecanismo de Inversión para los Balcanes Occidentales, así como el Banco Europeo de Inversión y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
7. Es necesaria una mayor coordinación de las políticas energéticas nacionales para responder de modo creíble al reto de la seguridad energética. Las decisiones nacionales en materia de

combinación de energías o infraestructuras energéticas afectan a otros Estados miembros y al conjunto de la Unión. Los Estados miembros deben informarse mejor mutuamente e informar a la Comisión al definir sus estrategias de política energética a largo plazo y al preparar los acuerdos intergubernamentales con terceros países. Es preciso seguir trabajando para lograr mayores sinergias entre los objetivos energéticos y la política exterior y para actuar frente a nuestros socios con una sola voz.

2. Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva de 2015 (aspectos relevantes)

1. POR QUÉ NECESITAMOS UNA UNIÓN DE LA ENERGÍA

El objetivo de una Unión de la Energía resiliente, centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer a los consumidores de la UE —hogares y empresas— una energía segura, sostenible, competitiva y asequible. La consecución de este objetivo exigirá una transformación profunda del sistema energético europeo.

Aspiramos a una Unión de la Energía en la que los Estados miembros se den cuenta de que dependen unos de otros para garantizar a sus ciudadanos una energía segura, sobre la base de una solidaridad y confianza auténticas, que hable con una sola voz en asuntos de alcance mundial.

Aspiramos a un sistema energético integrado a escala continental, en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras, sobre la base de la competencia y el mejor uso posible de los recursos, con una regulación eficaz de los mercados energéticos a nivel de la UE, en caso necesario.

Aspiramos a la Unión de la Energía en tanto que economía sostenible, hipocarbónica y respetuosa con el clima, diseñada para durar.

Aspiramos a unas empresas europeas sólidas, innovadoras y competitivas que desarrollen la tecnología y los productos industriales necesarios para lograr la eficiencia energética y tecnologías hipocarbónicas en Europa y fuera de ella.

Aspiramos a una mano de obra europea con las cualificaciones necesarias para construir y gestionar el sistema energético del futuro.

Aspiramos a la confianza de los inversores por medio de señales de precios que reflejen las necesidades y los objetivos políticos a largo plazo.

Y lo que es más importante, aspiramos a una Unión de la Energía centrada en los ciudadanos, en la que estos asuman la transición energética, aprovechen las nuevas tecnologías para reducir sus facturas y participen activamente en el mercado, y en la que se proteja a los consumidores vulnerables.

Para alcanzar nuestro objetivo, tenemos que dejar atrás una economía propulsada por los combustibles fósiles, en la que la energía se basa en un enfoque centralizado, guiado por la oferta, y que depende de tecnologías antiguas y modelos empresariales obsoletos. Tenemos que empoderar a los consumidores, proporcionándoles información y posibilidades de elección, y flexibilizando tanto la demanda como la oferta. Tenemos que abandonar un sistema fragmentado, caracterizado por la falta de coordinación de las políticas nacionales, las barreras comerciales y las islas energéticas.

El sistema energético europeo en cifras

Según datos recientes, la UE importa el 53% de su energía a un coste de 400 000 millones de euros aproximadamente, lo que la convierte en el mayor importador de energía del mundo. Seis Estados miembros dependen de un único proveedor exterior para la totalidad de sus importaciones de gas y, por tanto, siguen siendo demasiado vulnerables a las perturbaciones del suministro. También se

calcula que cada incremento porcentual adicional en términos de ahorro energético permite reducir un 2,6%¹ las importaciones de gas. El 75% del parque de viviendas es ineficiente desde el punto de vista energético. El 94% del transporte depende de los productos derivados del petróleo, de los cuales el 90% es importado. Globalmente, la UE gasta más de 120 000 millones de euros al año —directa o indirectamente— en subvenciones energéticas, a menudo no justificadas². Solo de aquí a 2020 habrá que invertir más de un billón de euros en el sector energético³.

Los precios de la electricidad al por mayor de los países europeos son bajos, aunque siguen siendo un 30% más elevados que en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los precios de la electricidad después de impuestos aumentaron para los hogares una media del 4,4% de 2012 a 2013. Los precios del gas al por mayor siguen siendo más del doble que los de los Estados Unidos⁴. La diferencia de precios respecto a otras economías repercute en la competitividad de nuestra industria, en particular en las industrias de gran consumo de energía.

Las empresas europeas de energías renovables tienen un volumen de negocios anual combinado de 129 000 millones de euros y emplean a más de un millón de personas⁵. Las empresas de la UE tienen una cuota del 40% de todas las patentes de tecnologías renovables⁶. El desafío consiste en mantener el liderazgo europeo en las inversiones mundiales en energías renovables⁷.

Actualmente, la Unión Europea cuenta con normas de energía a nivel europeo, pero, en la práctica, tiene veintiocho marcos reglamentarios nacionales. Esto no puede seguir así. Se requiere un mercado integrado de la energía para estimular la competencia, aumentar la eficiencia del mercado mediante un uso más eficaz de las instalaciones de producción de energía en toda la UE y garantizar precios asequibles para los consumidores.

El mercado minorista no funciona correctamente. Muchos consumidores domésticos tienen muy poco margen de elección respecto a los proveedores de energía y muy poco control sobre el coste de la energía. Un porcentaje absolutamente inaceptable de hogares europeos no puede pagar sus facturas de energía.

La infraestructura energética está quedando obsoleta y no se adapta al aumento de la producción a partir de energías renovables. Es necesario atraer inversiones, pero el diseño actual del mercado y las políticas nacionales no generan los incentivos adecuados ni ofrecen suficiente previsibilidad a los inversores potenciales.

Sigue habiendo islas energéticas, ya que muchos mercados no están debidamente conectados con sus vecinos. Esta situación es fuente de costes adicionales para los consumidores y genera vulnerabilidad en términos de seguridad energética.

¹ Comunicación «La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía», COM(2014) 520.

² Estrategia Europea de la Seguridad Energética, COM(2014) 330.

³ Estimaciones de la Comisión. La AIE calcula que se requieren 1,3 billones de euros de aquí a 2025 para producción, transporte y distribución.

⁴ Cálculos de la DG Energía basados en los informes de mercado de Platts y en los datos de la AIE para el primer semestre de 2014.

⁵ Informe de EurObser'ER 2014.

⁶ En comparación con una cuota de la UE del 32 % del conjunto de patentes mundiales.

⁷ Tendencias mundiales de las inversiones en energías renovables, 2014 (PNUMA-BNEF).

Seguimos siendo líderes en innovación y energías renovables, pero otras regiones del mundo se están aproximando rápidamente y ya hemos perdido terreno en lo que respecta a algunas tecnologías limpias, con bajas emisiones de carbono.

El refuerzo de la inversión en empresas de alta tecnología que compitan a escala mundial mediante políticas estables generará crecimiento y empleo en Europa. Surgirán nuevos sectores empresariales, nuevos modelos de negocio y nuevos perfiles profesionales. Esa transformación afecta profundamente al papel que desempeñan todos los agentes del sistema energético, incluidos los consumidores. Es el momento de que Europa tome las decisiones correctas. Si continúa en la trayectoria actual, será más difícil hacer frente al reto ineludible de pasar a una economía hipocarbónica debido a los costes económicos, sociales y ambientales que supone la fragmentación de los mercados nacionales de la energía. El bajo nivel actual de los precios del petróleo y el gas, si se mantiene, debería aprovecharse como una oportunidad histórica —junto con la bajada del coste de formas de energía más limpias, una política decidida de la UE en materia de clima y la aparición de nuevas tecnologías— para que la política energética de la UE vaya en la dirección correcta: la de una Unión de la Energía.

2. CAMINO A SEGUIR

La estrategia de la Unión de la Energía tiene cinco dimensiones estrechamente relacionadas entre sí y que se refuerzan mutuamente, cuyo objetivo es impulsar la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad:

- seguridad energética, solidaridad y confianza,
- un mercado europeo de la energía plenamente integrado,
- eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda, — descarbonación de la economía,
- investigación, innovación y competitividad.

2.1. Seguridad energética, solidaridad y confianza

En su Estrategia Europea de la Seguridad Energética⁸ de mayo de 2014, la Comisión indicaba cómo la UE seguía siendo vulnerable a perturbaciones energéticas externas e invitaba a los responsables de las políticas nacionales y de la UE a explicar claramente a los ciudadanos las opciones existentes para reducir nuestra dependencia de determinados combustibles, proveedores de energía y rutas. La Unión de la Energía se basa en esta estrategia.

Los factores clave de la seguridad energética son la realización del mercado interior de la energía y un consumo de energía más eficiente. Ello depende de una mayor transparencia, así como de una mayor solidaridad y confianza entre los Estados miembros. La seguridad energética de la UE está estrechamente relacionada con sus vecinos.

El establecimiento de enfoques conjuntos en el ámbito de la energía puede contribuir a que todas las regiones de la Unión Europea sean más fuertes, por ejemplo en caso de escasez o interrupciones del suministro. El espíritu de solidaridad en materia de energía se menciona explícitamente en el Tratado y ocupa un lugar central en la Unión de la Energía.

⁸ COM(2014) 330.

Diversificación del suministro (fuentes de energía, proveedores y rutas)

Los retos políticos de los últimos meses indican que la diversificación de fuentes de energía, proveedores y rutas es crucial para garantizar un suministro energético seguro y resiliente a las empresas y ciudadanos europeos, que esperan acceder a la energía a precios asequibles y competitivos en todo momento. Para garantizar la diversificación de los suministros de gas, deben intensificarse los trabajos relativos al Corredor Meridional de Gas a fin de que los países de Asia Central puedan exportar su gas a Europa. En el norte de Europa, el establecimiento de centros líquidos de gas con múltiples proveedores está incrementando en gran medida la seguridad del suministro. Este ejemplo debería seguirse en Europa Central y Oriental y en la zona del Mediterráneo, donde se está construyendo un centro de gas para el Mediterráneo.

La construcción de infraestructuras para proporcionar nuevas fuentes de gas a la UE exige la participación de muchos socios, y constituye una iniciativa al mismo tiempo compleja y costosa. La resolución de estos problemas requiere una acción decidida a nivel de la UE. La Comisión reforzará su apoyo a este proceso utilizando todos los instrumentos de financiación disponibles, en particular el futuro Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), y la plena participación de las instituciones financieras europeas. No obstante, es preciso contar también con la infraestructura necesaria dentro de la UE, incluyendo la posibilidad de recurrir a flujos bidireccionales para llevar el gas allí donde se necesite.

Vamos a explorar todo el potencial del gas natural licuado (GNL), en particular como combustible de reserva en situaciones de crisis, en las que el gas que llega a Europa a través del sistema de gasoductos existente resulta insuficiente. El aumento del comercio de GNL contribuirá a acercar aún más los precios del gas natural a nivel mundial. En los últimos años, los precios del GNL han sido más elevados que los del gas de gasoducto, debido, en particular, a los elevados costes de licuefacción, regasificación y transporte, así como a la demanda asiática. Para solucionar estos problemas, la Comisión elaborará una estrategia global del GNL, que también tendrá en cuenta la infraestructura de transportes necesaria para conectar los puntos de acceso del GNL al mercado interior. En este contexto, también se estudiará el potencial de almacenamiento de gas en Europa y el marco normativo necesario a fin de garantizar un nivel suficiente de reservas de gas para el invierno. La Comisión también se esforzará por eliminar los obstáculos a las importaciones de GNL procedentes de los Estados Unidos y de otros productores.

Dada la dependencia de las importaciones de la UE y los desafíos del cambio climático a nivel mundial, es necesario adoptar medidas suplementarias para reducir nuestro consumo de petróleo. Los precios del petróleo son actualmente bajos debido a un exceso de producción, combinado con un menor consumo y una mayor eficiencia energética⁹.

La UE depende en gran medida de la importación de combustible nuclear y de servicios conexos en los Estados miembros en los que la energía nuclear forma parte de la combinación energética. La diversificación del suministro es importante para garantizar su seguridad. La Comisión actualizará y reforzará los requisitos relativos a la información que debe proporcionarse, de conformidad con el artículo 41 del Tratado Euratom, sobre los proyectos de instalaciones nucleares.

⁹ Los líderes de la UE seguirán impulsando el establecimiento de normas y la mejora de la eficiencia a nivel mundial a fin de reducir el consumo de petróleo y, por tanto, la dependencia de la UE.

La energía producida internamente también contribuye a reducir la dependencia de Europa respecto a las importaciones de energía. Esto incluye, en particular, las energías renovables, necesarias para la descarbonación, y los recursos fósiles convencionales y, en el caso de los Estados miembros que opten por ellos, no convencionales. La producción en Europa de petróleo y gas de fuentes no convencionales, como el gas de esquisto, es una alternativa posible, siempre que se tengan debidamente en cuenta los problemas de aceptación pública y de impacto ambiental.

Colaboración en materia de seguridad de suministro

Los Estados miembros, los gestores de redes de transporte, la industria de la energía y todas las demás partes interesadas deben trabajar en estrecha colaboración para garantizar un nivel elevado de seguridad energética a los ciudadanos y empresas europeas.

En relación con el petróleo, ya se han tomado medidas importantes con la adopción, en 2009, de la Directiva sobre reservas de petróleo¹⁰, que impone a los Estados miembros la obligación de crear y mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y productos petrolíferos.

Los Estados miembros deben tener la seguridad de que, en situaciones de escasez de suministro, pueden contar con sus vecinos. El informe de la Comisión de 2014 sobre la capacidad de reacción a corto plazo del sector del gas¹¹ hacía hincapié en la necesidad de reforzar la cooperación a la hora de hacer frente a una posible interrupción del suministro. Para establecer una gestión común de las crisis, la Comisión propondrá planes de medidas preventivas y de emergencia a nivel regional y de la UE, incluidas las partes contratantes de la Comunidad de la Energía. Debe reforzarse la solidaridad entre Estados miembros, especialmente en tiempos de crisis de suministro. Esas cuestiones y la experiencia adquirida en la aplicación del Reglamento se tendrán en cuenta en la propuesta de revisión del Reglamento sobre seguridad del suministro de gas.

La Comisión evaluará las opciones existentes en materia de mecanismos de agrupación voluntaria de la demanda para la compra colectiva de gas durante una crisis y en caso de que los Estados miembros dependan de un único proveedor. Estas medidas tendrían que ser plenamente conformes con las normas de la OMC y con las normas de competencia de la UE.

Muchos Estados miembros tienen actualmente unos marcos inadecuados en materia de seguridad de suministro de electricidad y utilizan enfoques obsoletos e incoherentes de evaluación a este respecto. En colaboración con los Estados miembros, la Comisión establecerá una serie de niveles de riesgo aceptables respecto a las interrupciones de suministro y una evaluación de la seguridad de suministro objetiva y factual para toda la UE que aborde la situación en los Estados miembros. Para ello se tendrán en cuenta los flujos transfronterizos, la producción variable de energías renovables, la respuesta a la demanda y las posibilidades de almacenamiento. Solo deben establecerse mecanismos de capacidad para hacer frente al problema de la seguridad de suministro en caso de que una evaluación de la adecuación de un sistema regional indique esa necesidad, teniendo en cuenta el potencial de eficiencia energética y de respuesta a la demanda¹².

¹⁰ Directiva 2009/119/CE, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los E

¹¹ COM(2014) 654 final.

¹² Véase la Comunicación «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», C(2013) 7243.

Refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía

La Unión de la Energía no es un proyecto replegado en sí mismo. Una UE más fuerte y más unida puede comprometerse de forma más constructiva con sus socios, en beneficio mutuo.

La política energética se utiliza a menudo como una herramienta de política exterior, en particular en los principales países productores y de tránsito de energía. Esta realidad ha de tenerse en cuenta a la hora de debatir la política exterior europea en materia de energía.

Por tanto, la Unión Europea tiene que aumentar su capacidad para proyectar su poder en los mercados mundiales de la energía. Junto con sus principales socios, la Unión Europea se esforzará en conseguir un mejor sistema de gobernanza mundial de la energía, lo que dará lugar a unos mercados energéticos mundiales más competitivos y transparentes.

La política comercial de la UE contribuye a una mayor seguridad y diversificación de la energía mediante la inclusión de disposiciones relacionadas con la energía en los acuerdos comerciales con sus socios. Cuando la UE negocie acuerdos con países importantes desde la perspectiva de la seguridad del suministro, la Comisión considerará prioritario negociar disposiciones específicas que contribuyan a la seguridad energética, en particular el acceso a los recursos, y a los objetivos de la Unión Europea en materia de energía sostenible. En general, la Comisión emprenderá un programa activo en materia de comercio e inversión en el sector energético, incluido el acceso de la tecnología y servicios energéticos europeos a los mercados extranjeros¹³.

Como parte de una diplomacia europea revitalizada en materia de clima y energía, la UE se servirá de todos los instrumentos de política exterior de que dispone para establecer asociaciones energéticas estratégicas con regiones o países productores y de tránsito cada vez más importantes, como Argelia y Turquía, Azerbaiyán y Turkmenistán, Oriente Próximo, África y otros posibles proveedores.

La UE seguirá desarrollando su asociación con Noruega, su segundo mayor proveedor de petróleo crudo y gas natural. También continuará integrando plenamente a este país en sus políticas internas en materia energética y desarrollará sus asociaciones con países como los Estados Unidos y Canadá.

Cuando se den las condiciones adecuadas, la UE considerará la posibilidad de redefinir su relación con Rusia en materia energética, basada en la igualdad de condiciones en términos de apertura del mercado, competencia leal, protección del medio ambiente y seguridad, en beneficio de ambas partes.

Se prestará especial atención a la mejora de la asociación estratégica con Ucrania en el ámbito de la energía. En este contexto, se abordarán cuestiones relacionadas con la importancia de Ucrania como país de tránsito, así como las relativas a las reformas del mercado de la energía de ese país, en particular la mejora de su red de gas, la creación de un marco reglamentario adecuado para el mercado de la electricidad y el incremento de la eficiencia energética para reducir su dependencia de la energía importada.

¹³ Iniciativas tales como «el comercio de productos ecológicos» contribuirán a promover productos que permitan reducir las emisiones de CO₂, beneficien al medio ambiente y generen empleo y crecimiento en la UE.

En nuestra vecindad inmediata, la Comisión va a proponer reforzar la Comunidad de la Energía, garantizando la aplicación efectiva del acervo de la UE en materia de energía, medio ambiente y competencia y de las reformas del mercado de la energía e incentivando las inversiones en este sector. El objetivo es una integración más estrecha de los mercados de la energía de la UE y de la Comunidad de la Energía. Las relaciones energéticas con los países de la Política Europea de Vecindad (PEV) se estudiarán en el marco de la revisión en curso de dicha política.

Mayor transparencia en materia de suministro de gas

Un elemento importante a la hora de garantizar la seguridad energética (en particular por lo que respecta al gas) es la plena conformidad de los acuerdos relativos a la compra de energía de terceros países con el Derecho de la UE. En el caso de los acuerdos intergubernamentales y de los acuerdos comerciales conexos basados en la Decisión pertinente¹⁴, esos controles de la conformidad se llevan a cabo en la actualidad después de que un Estado miembro y un tercer país hayan concluido un acuerdo. Hemos observado que, en la práctica, resulta muy difícil renegociar tales acuerdos. Dado que las posiciones de los signatarios ya se han fijado, hay una presión política para no modificar ningún aspecto del acuerdo. En el futuro, la Comisión debe ser informada de la negociación de acuerdos intergubernamentales desde la fase inicial, a fin de garantizar una mejor evaluación *ex ante* de la compatibilidad del acuerdo intergubernamental con las normas del mercado interior y los criterios de seguridad de suministro. Asimismo, la participación de la Comisión en esas negociaciones con terceros países y la evolución hacia cláusulas contractuales normalizadas podrían evitar de manera más eficaz presiones innecesarias y garantizar el respeto de las normas europeas. Por tanto, la Comisión revisará la Decisión relativa a los acuerdos intergubernamentales y presentará opciones para garantizar que la UE hable con una sola voz en las negociaciones con terceros países.

En el contexto de la revisión del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas, la Comisión propondrá, además, garantizar una transparencia adecuada de los contratos comerciales de suministro de gas que puedan tener un impacto en la seguridad energética de la UE, al tiempo que se protege la confidencialidad de la información sensible.

2.2. Un mercado interior de la energía plenamente integrado

A pesar de los progresos realizados en los últimos años, el sistema energético europeo sigue siendo poco eficaz. Dada la configuración actual del mercado no se generan inversiones suficientes, la concentración del mercado y la escasa competencia siguen siendo un problema y el panorama energético europeo continúa estando demasiado fragmentado. Tenemos que dar un nuevo impulso político a la realización del mercado interior de la energía.

El hardware del mercado interior: unir mercados mediante interconexiones

Hoy por hoy, las redes europeas de transporte de gas y electricidad, en particular las conexiones transfronterizas, no son suficientes para un buen funcionamiento del mercado interior de la energía ni para conectar las islas energéticas que aún existen a la red principal de gas y electricidad. Los trabajos sobre proyectos de infraestructuras se han acelerado en los últimos años, y más aún a raíz de los recientes acontecimientos en la frontera oriental de la Unión Europea. En 2013, la Unión

¹⁴ Decisión n° 994/2012/UE, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía.

Europea determinó 248 proyectos de infraestructuras energéticas de interés común (PIC). La lista se revisará y actualizará a finales de este año y, a continuación, cada dos años¹⁵. En 2014, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética determinó treinta y tres proyectos de infraestructuras que son esenciales para mejorar la seguridad del suministro y conectar mejor los mercados de la energía.

Se ha establecido un objetivo mínimo específico de interconexión de electricidad del 10% de la capacidad instalada de producción de electricidad de los Estados miembros, que debe alcanzarse de aquí a 2020. Las medidas necesarias para alcanzar este objetivo del 10% se exponen en la Comunicación de la Comisión que acompaña a la presente Estrategia Marco para la Unión de la Energía. En 2016, la Comisión presentará un informe sobre las medidas necesarias para alcanzar el objetivo del 15% de aquí a 2030.

La transición a un sistema energético más seguro y sostenible requerirá grandes inversiones en producción, redes y eficiencia energética, estimadas en unos 200 000 millones de euros al año en la próxima década¹⁶. Si bien el sector privado asumirá los costes de muchas de esas inversiones, el acceso a la financiación será fundamental. Actualmente, el Banco Europeo de Inversiones, el Mecanismo «Conectar Europa» y la financiación en virtud de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ya prevén medios a tal fin. Por otra parte, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas propuesto prestará apoyo adicional, facilitando así en mayor medida el acceso a la financiación de proyectos de importancia europea, como las redes de energía, las energías renovables y la eficiencia energética. La Comisión estudiará propuestas de regímenes de inversión en el ámbito energético que pongan en común recursos para financiar inversiones viables desde el punto de vista económico, evitando la distorsión y fragmentación del mercado.

Los inversores pueden apoyarse en el portal de inversiones que se está creando en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, cuyo objetivo es impulsar la transparencia de la reserva de proyectos de inversión de la UE, a fin de que los inversores potenciales puedan acceder a la información. La Comisión también pondrá en común información sobre los proyectos de infraestructuras financiados por el Mecanismo «Conectar Europa» y los fondos de la política de cohesión de la UE para lograr una mayor coherencia en la amplia gama de sistemas de financiación existentes y maximizar su impacto.

La Comisión hará un balance periódico de la ejecución de los principales proyectos de infraestructuras que contribuyen a la Unión de la Energía, en particular en el marco del seguimiento de los PIC. Como parte de este balance, la Comisión presentará un informe anual sobre los progresos realizados en la consecución del objetivo del 10% de interconexión eléctrica, prestando especial atención a la aplicación de los planes de acción regionales. Por último, la Comisión convocará también un foro específico de infraestructuras energéticas para analizar los progresos con los Estados miembros, los grupos de cooperación regional pertinentes y las instituciones de la UE. Dicho foro se reunirá por primera vez a finales de 2015.

Aplicación y actualización del software del mercado interior de la energía

¹⁵ Esa actualización incluirá proyectos estratégicos de interés para la Comunidad de la Energía (PICE), que son importantes para reforzar la seguridad de suministro de la Unión de la Energía, si satisfacen también los criterios para convertirse en PIC.

¹⁶ Un plan de inversiones para Europa, COM(2014) 903

Para establecer la Unión de la Energía, debe concederse la máxima prioridad a la plena ejecución y al control estricto de la aplicación de legislación vigente en materia de energía y ámbitos conexos. No tiene sentido desarrollar nuevas políticas y planteamientos sobre bases débiles.

La Comisión utilizará todos los instrumentos políticos disponibles a este respecto e insistirá en que los Estados miembros apliquen plenamente y hagan cumplir el tercer paquete del mercado interior de la energía, en particular en lo que se refiere a la separación y a la independencia de los reguladores. Deben cumplirse determinadas condiciones ex ante de manera que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puedan utilizarse para cofinanciar inversiones en el sector energético. Ello contribuirá a garantizar el respeto de la legislación de la UE en materia de energía.

El control estricto de la aplicación de las normas del Tratado en materia de competencia contribuirá a evitar que las empresas distorsionen el mercado interior de la energía. El control de la aplicación de la normativa de defensa de la competencia permitirá que la energía fluya libremente, eliminando las restricciones territoriales en los contratos de suministro y abordando las cuestiones relativas a la exclusión de los mercados ascendentes y descendentes y de las redes (interconectores incluidos). Asimismo, la Comisión evaluará —mediante el control de la aplicación del Derecho de competencia— la evolución y formación de los precios de la energía.

Un mercado interior de la energía que funcione adecuadamente requiere un marco reglamentario eficaz. El tercer paquete sobre el mercado interior de la energía establece organismos para garantizar la cooperación entre los gestores de redes de transporte y los reguladores. El funcionamiento de esos organismos se reforzará en el contexto del debate sobre el diseño del mercado. Hoy por hoy, las decisiones adoptadas en esos organismos siguen reflejando las posiciones nacionales.

La gestión de la red de transporte tendrá que ser mucho más integrada para hacer frente a los retos de la transformación del sistema energético. Las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad y Gas (REGRT-E/G), creadas también en el marco del tercer paquete del mercado interior de la energía, deben actualizarse para que puedan cumplir esa función. Deben crearse centros operativos regionales, de manera que puedan planificar y gestionar de forma efectiva los flujos transfronterizos de gas y electricidad.

La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) se estableció en el ámbito del tercer paquete del mercado interior de la energía para ayudar a los reguladores nacionales, en particular en cuestiones transfronterizas. No obstante, la ACER en la actualidad actúa fundamentalmente por medio de recomendaciones y dictámenes. Sus derechos en materia de toma de decisiones son muy limitados, por ejemplo, solo puede tomar decisiones a petición de los reguladores nacionales o si estos no adoptan una decisión en un plazo determinado. Es preciso fortalecer el reglamento del mercado único a nivel de la UE mediante un refuerzo significativo de los poderes y la independencia de la ACER para asumir funciones reglamentarias a nivel europeo, a fin de que pueda vigilar eficazmente el desarrollo del mercado interior de la energía y las normas de mercado conexas, y hacer frente a todas las cuestiones transfronterizas necesarias para crear un mercado interior homogéneo¹⁷.

¹⁷ Cabe citar, a modo de ejemplo, las decisiones relativas a las nuevas infraestructuras que afectan a más de dos Estados miembros, las exenciones a la inversión de los flujos físicos en consonancia con el Reglamento sobre la

El tercer paquete del mercado interior de la energía preveía asimismo la adopción de códigos de red a fin de que contribuyeran a armonizar el flujo de electricidad y gas entre diferentes redes de transporte. Este trabajo debe completarse para garantizar un mejor funcionamiento de los mercados transfronterizos de la energía.

La integración de los mercados de producción de electricidad renovable exige mercados flexibles, tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, dentro y fuera de las fronteras de un Estado miembro. Por tanto, las redes de electricidad deben evolucionar de forma significativa. Es necesario ampliar las posibilidades de la producción distribuida y la gestión de la demanda, incluidos los mercados intradiarios, para desarrollar nuevas conexiones de alta tensión a larga distancia (superredes) y nuevas tecnologías de almacenamiento.

La Comisión va a preparar una propuesta legislativa ambiciosa para rediseñar el mercado de la electricidad, enlazando el mercado mayorista y el minorista. De este modo aumentará la seguridad del suministro y se garantizará un mercado de la electricidad más adaptado a la transición energética, lo que traerá consigo multitud de nuevos productores, sobre todo de fuentes de energías renovables, y permitirá la plena participación de los consumidores en el mercado, en particular a través de la respuesta a la demanda. Una mayor integración, también a nivel regional, el aumento del comercio transfronterizo y el desarrollo de mercados a corto y largo plazo con una formación de precios efectiva enviarán las señales de inversión adecuadas y proporcionarán la flexibilidad necesaria para que puedan integrarse en el mercado nuevas fuentes de producción.

Un mercado interior de la energía plenamente operativo, que envíe señales de inversión eficientes, es la mejor manera de reducir la necesidad de mecanismos de capacidad. La Comisión ya ha establecido orientaciones¹⁸ y normas¹⁹ para limitar los efectos negativos de intervenciones públicas mal diseñadas, fragmentadas y descoordinadas. No obstante, la aplicación efectiva de esas orientaciones solo puede constituir un primer paso para garantizar que las diferentes disposiciones acordadas en los mercados nacionales, como los mecanismos de capacidad y los planes descoordinados de apoyo a las energías renovables, sean más compatibles con el mercado interior²⁰. Aunque en algunos casos resulten necesarias y justificadas para hacer frente a las deficiencias del mercado, algunas formas de intervención pública han tenido un gran impacto negativo en el funcionamiento eficaz del mercado interior de la energía. La Comisión colaborará con los Estados miembros para garantizar que los mecanismos de capacidad y de apoyo a la electricidad procedente de fuentes de energía renovables sean plenamente conformes con las normas vigentes y no distorsionen el mercado interior de la energía. Las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente deben eliminarse por completo²¹. La reforma del Régimen

seguridad del suministro de gas, la asignación de costes transfronterizos en virtud del Reglamento RTE-E u otras cuestiones similares.

¹⁸ Véase la Comunicación «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», C(2013) 7243.

¹⁹ Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía, DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

²⁰ A pesar de que la aplicación de las orientaciones a los regímenes de ayuda aprobados hasta la fecha haya atenuado parcialmente los efectos de la fragmentación, se requieren nuevas medidas.

²¹ Véanse las Comunicaciones «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos», COM(2011) 571, y «Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía», COM(2012) 663, de acuerdo con el compromiso del G20.

de Comercio de Derechos de Emisión también desempeñará un papel importante al enviar las señales de inversión oportunas.

Por último, la Comisión garantizará una mayor transparencia en la composición de los costes y precios de la energía mediante el seguimiento y la presentación de informes periódicos y detallados, en particular sobre el impacto de los costes y precios de la energía en la competitividad. Se prestará especial atención a las intervenciones públicas, como las tarifas reguladas, las políticas de fiscalidad de la energía y el nivel de ayudas públicas, así como a su impacto en los mecanismos de fijación de precios, incluido el déficit de tarifa eléctrica.

Mayor cooperación regional en un marco común de la UE

En una Unión de la Energía, los Estados miembros deben coordinarse y cooperar con sus vecinos para elaborar sus políticas de energía.

La ejecución técnica de los diferentes elementos de la estrategia de la Unión de la Energía será muy compleja. Algunos elementos, como las nuevas disposiciones de mercado para los mercados a corto plazo del gas y la electricidad o la integración de las actividades de los gestores de redes de transporte, deben desarrollarse y aplicarse a nivel regional, como un paso hacia la plena integración del mercado a nivel de la UE. Las disposiciones existentes, como el foro pentilateral de la energía o el plan de interconexión del mercado báltico de la energía (BEMIP), son iniciativas que deben consolidarse. El éxito obtenido en esas regiones debe servir de catalizador para otras regiones. La Comisión se asegurará de que todas las iniciativas regionales evolucionen de manera coherente y den lugar a un mercado único de la energía plenamente integrado.

Dada su especial vulnerabilidad, es necesario mejorar la cooperación, la solidaridad y la confianza en Europa Central y Sudoriental. La celebración de acuerdos de cooperación específicos contribuiría a acelerar la integración de esos mercados en un mercado europeo de la energía más amplio, lo que permitiría aumentar la liquidez y la resiliencia del sistema energético, así como la plena utilización del potencial de eficiencia energética y energías renovables de la región. La Comisión adoptará con carácter urgente y prioritario iniciativas concretas en este sentido.

Por lo que respecta al mar del Norte y el Báltico, la Comisión colaborará con los Estados miembros y la industria para aplicar una reducción de costes a esos sistemas de producción de energía en el mar.

[...]

2.4. Descarbonación de la economía

Una política climática ambiciosa constituye parte integrante de nuestra Unión de la Energía. La política climática de la UE se basa en un mercado del carbono de la UE (Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE), unos objetivos nacionales de reducción de gases de efecto invernadero ambiciosos pero equitativos para los sectores no incluidos en dicho Régimen y una política energética que convierta a la Unión Europea en líder de las energías renovables.

Una política climática ambiciosa para la UE

El acuerdo sobre el marco de clima y energía para 2030 estableció el compromiso de la UE de reducir las emisiones internas de gases de efecto invernadero en al menos un 40% en comparación con 1990. Este objetivo representa una ambiciosa contribución a las negociaciones internacionales

sobre el cambio climático con vistas a alcanzar un acuerdo vinculante sobre el clima en 2015. Esta contribución se especifica en la Comunicación «Rumbo a París», presentada al mismo tiempo que la presente Estrategia Marco para la Unión de la Energía. La Comisión, junto con los Estados miembros, entablará un diálogo con otras grandes economías para convencerlas de que se sumen al ambicioso objetivo europeo. Esto se conseguirá mediante una diplomacia europea activa en materia de clima que haga pleno uso de los instrumentos comerciales y de desarrollo.

La piedra angular de la política climática europea es el buen funcionamiento del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE. Como resultado de la reserva de estabilidad del mercado y de las medidas necesarias para alcanzar el objetivo más ambicioso decidido en el marco del acuerdo para 2030, el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE garantizará un precio coherente para las emisiones de carbono y estimulará reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero rentables. La Comisión Europea quiere que el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE desempeñe plenamente su función como catalizador tecnológicamente neutro y rentable de inversiones hipocarbónicas a nivel de la UE. Mediante la formación de precios a nivel de la UE, dicho régimen refuerza el funcionamiento del mercado interior de la energía y fomenta la aceptación de las energías renovables y otras tecnologías hipocarbónicas y eficientes desde el punto de vista energético. Las políticas destinadas a evitar la fuga de carbono deben reflejar el grado de esfuerzo realizado por otras grandes economías.

Aún es preciso establecer objetivos nacionales para los sectores no incluidos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, y los sectores agrícola y forestal se incorporarán al marco de la UE para 2030, a fin de que se beneficien también de los incentivos adecuados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuyan a la lucha contra el cambio climático.

Convertirse en líder de las energías renovables

La Unión Europea se ha comprometido a convertirse en líder mundial de las energías renovables y centro mundial de desarrollo de la próxima generación de energías renovables técnicamente avanzadas y competitivas. Asimismo ha establecido asimismo un objetivo de al menos un 27% para la cuota de energía renovable consumida en la UE en 2030.

La UE está en vías de alcanzar su objetivo del 20% de energías renovables en su combinación energética de aquí a 2020, los costes de la capacidad eólica y fotovoltaica se han reducido considerablemente gracias en gran medida a los compromisos de la UE en este ámbito y la reforma de los regímenes de ayuda para seguir reduciendo los costes va por buen camino. No obstante, para lograr el objetivo del 27%, es preciso afrontar nuevos desafíos. Para integrar la producción de energías renovables de una manera progresiva y eficaz en un mercado que promueva energías renovables competitivas e impulse la innovación, las redes y los mercados de la energía han de estar preparados para las energías renovables²².

²² Adaptar los mercados a las energías renovables supone que los mercados a corto plazo pasen a ser profundos y líquidos y a funcionar en tiempo real. Las redes eléctricas existentes, diseñadas y gestionadas a menudo para la producción de energía convencional en un marco nacional, están por debajo del nivel óptimo de cara a un futuro en el que el suministro a partir de fuentes renovables será cada vez más importante y en el que el equilibrio será fundamental para compensar su variabilidad inherente.

Es necesario aplicar plenamente la legislación vigente y las nuevas normas de mercado, de manera que permitan el despliegue de redes inteligentes con arreglo a las nuevas tecnologías y la respuesta a la demanda con vistas a una transición energética eficiente.

De acuerdo con las Directrices sobre ayudas estatales al medio ambiente y a la energía, la producción de energías renovables tiene que estar respaldada mediante mecanismos basados en el mercado que corrijan las deficiencias del mercado, garanticen la rentabilidad y eviten una compensación excesiva o una distorsión. La financiación de bajo coste de energías renovables que requieren un uso intensivo de capital depende de la existencia de un marco de inversión estable que reduzca el riesgo regulador. Ello es necesario para asegurar la confianza de los inversores y atraer inversiones de fondos internacionales, promotores de proyectos a gran escala y cooperativas y hogares en un marco basado en el mercado que mantenga los costes de capital en un nivel reducido. La Comisión facilitará la cooperación²³ y la convergencia de los regímenes nacionales de ayuda, lo que dará lugar a una mayor apertura transfronteriza, mediante debates en profundidad con los Estados miembros sobre las orientaciones pertinentes de la Comisión²⁴ y las Directrices sobre ayudas estatales al medio ambiente y a la energía.

Las decisiones de inversión en electricidad renovable tienen que tener en cuenta la realidad física de la disponibilidad de recursos y de la red, la aceptación de los ciudadanos, la localización del consumo y los obstáculos administrativos. Asimismo, el desarrollo de nuevas infraestructuras, en particular las interconexiones, exige reducir el coste de integrar la electricidad renovable en el mercado interior de la energía.

La UE tiene que invertir en combustibles alternativos avanzados y sostenibles, incluidos los procesos de producción de biocombustibles, y, en términos más generales, en bioeconomía. Ello nos permitirá conservar el liderazgo tecnológico e industrial y cumplir los objetivos en materia de cambio climático. La UE también ha de tener en cuenta el impacto de la bioenergía en el medio ambiente, el uso de la tierra o la producción de alimentos. El plan de inversión de la UE, y otras fuentes de financiación europeas, podrían contribuir a garantizar la financiación necesaria.

[...]

La Unión de la Energía en quince puntos de acción

1. Para establecer la Unión de la Energía, la máxima prioridad es la plena aplicación y el control estricto del cumplimiento de la legislación vigente en materia de energía y ámbitos conexos.

- La Comisión utilizará todos los instrumentos disponibles para garantizar que los Estados miembros apliquen plenamente la legislación energética, en particular el tercer paquete del mercado interior de la energía, y hará cumplir rigurosamente las normas de competencia del Tratado.

²³ Varios Estados miembros están estudiando la posibilidad de utilizar los mecanismos de cooperación previstos en la Directiva sobre las fuentes de energía renovables para alcanzar sus objetivos nacionales de modo rentable. La Comisión ha apoyado este proceso ayudando a los Estados miembros a encontrar soluciones a problemas técnicos y financieros relacionados con esos mecanismos transfronterizos

²⁴ Orientaciones de la Comisión Europea para el diseño de regímenes de apoyo a las energías renovables, SWD(2013) 439; Orientaciones sobre la utilización de mecanismos de cooperación en materia de energías renovables, SWD(2013) 440.

2. La UE debe diversificar su suministro de gas y hacerlo más resiliente a las interrupciones del suministro.

- La Comisión propondrá, en 2015-2016, un paquete sobre la resiliencia y diversificación del sector del gas en el marco de la revisión del actual Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas.
- La Comisión elaborará una estrategia global para el gas natural licuado (GNL) y su almacenamiento.
- La Comisión colaborará con los Estados miembros para desarrollar el acceso a proveedores alternativos, en particular del Corredor Meridional de Gas, el Mediterráneo y Argelia, a fin de reducir la dependencia actual de proveedores concretos.

3. Los acuerdos intergubernamentales deben respetar plenamente la legislación de la UE y ser más transparentes.

La Comisión propondrá en 2016 una revisión de la Decisión sobre los acuerdos intergubernamentales para garantizar, antes de la negociación, la compatibilidad de los acuerdos con la legislación de la UE, incluir a la Comisión en dichas negociaciones, elaborar cláusulas contractuales normalizadas que abarquen la legislación de la UE y hacer más transparentes los contratos comerciales de suministro de gas.

4. La existencia de infraestructuras adecuadas es una condición indispensable para la realización del mercado energético, la integración de las energías renovables y la seguridad del suministro.

- La Comisión apoyará la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, en particular los proyectos de interés común, por medio de los recursos financieros disponibles, tales como el Mecanismo «Conectar Europa», los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el futuro Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, a fin de movilizar la financiación privada y pública que resulte necesaria.
- La Comisión reunirá información sobre los proyectos de infraestructuras financiados por la UE a fin de reforzar la coherencia y maximizar su impacto.
- La Comisión creará un foro específico de infraestructuras energéticas para analizar los progresos de los grandes proyectos de infraestructura con los Estados miembros, los 22 grupos de cooperación regional y las instituciones de la UE. El foro se reunirá por primera vez a finales de 2015.

5. La creación de un mercado interior de la energía homogéneo que beneficie a los ciudadanos, garantice la seguridad de suministro y la integración de las energías renovables en el mercado y corrija el desarrollo actualmente descoordinado de los mecanismos de capacidad en los Estados miembros exige una revisión del diseño actual del mercado.

- La Comisión propondrá en 2016 legislación sobre la seguridad del suministro de electricidad.
- La Comisión propondrá en 2015 un nuevo diseño del mercado europeo de la electricidad, que irá acompañado en 2016 de propuestas legislativas.

6. Conviene seguir desarrollando el marco regulador creado por el tercer paquete del mercado interior de la energía para que los ciudadanos y las empresas se beneficien de un mercado interior de la energía homogéneo.

- La Comisión revisará en 2015-2016 el marco regulador, en particular el funcionamiento de la ACER y la ENTSO, y propondrá medidas adecuadas para reforzar el marco regulador europeo.

7. Los enfoques regionales de la integración del mercado constituyen un elemento importante para avanzar hacia un mercado energético plenamente integrado a nivel de la UE.

- La Comisión preparará orientaciones sobre la cooperación regional y participará activamente en los organismos de cooperación regional con los Estados miembros y las partes interesadas.

8. Una mayor transparencia de los costes y precios de la energía, así como del nivel de ayudas públicas, reforzará la integración del mercado y permitirá determinar las medidas que distorsionan el mercado interior.

- La Comisión elaborará informes bienales sobre los precios de la energía, analizará en profundidad el papel de los impuestos, exacciones y subvenciones y procurará la eliminación progresiva de los precios regulados inferiores al precio de coste.
- A nivel nacional y local, deben adoptarse medidas para proteger a los consumidores vulnerables mediante políticas sociales.

9. La UE se ha fijado el objetivo de alcanzar al menos un 27% de ahorro de energía de aquí a 2030.

- En 2015 y 2016, la Comisión revisará toda la legislación pertinente sobre eficiencia energética y propondrá revisiones, en su caso, para respaldar el objetivo de 2030.
- Los Estados miembros y las regiones deben hacer un mayor uso de los fondos europeos para la renovación de las viviendas.

10. Los edificios tienen un enorme potencial de mejora de la eficiencia energética. La modernización de los edificios existentes para que sean eficientes desde el punto de vista energético y el pleno uso de sistemas sostenibles de calefacción y refrigeración de espacios reducirán las facturas de importación de energía de la UE, reforzarán la seguridad energética y 23 abaratarán los costes de la energía para los hogares y las empresas.

- La Comisión elaborará una iniciativa de «financiación inteligente para edificios inteligentes» a fin de hacer más eficientes en energía los edificios existentes, facilitando el acceso a los instrumentos de financiación disponibles.
- La Comisión propondrá una estrategia para facilitar las inversiones en sistemas calefacción y refrigeración.

11. La UE debe acelerar la eficiencia energética y la descarbonación del sector del transporte, su transición progresiva a combustibles alternativos y la integración de los sistemas de energía y transporte.

- La Comisión propondrá un paquete completo sobre el transporte por carretera que promueva una tarificación más eficiente del uso de las infraestructuras, el despliegue de soluciones de transporte inteligentes y la mejora de la eficiencia energética.
- La Comisión tomará medidas suplementarias a fin de crear las condiciones de mercado adecuadas para un mayor despliegue de combustibles alternativos y fomentar aún más la contratación pública de vehículos limpios. Esos objetivos se conseguirán mediante una combinación de medidas nacionales, regionales y locales, respaldadas por la UE.

12. En el Consejo Europeo de octubre, la UE acordó un marco en materia de clima y energía para 2030. Ahora corresponde proceder a su aplicación. La UE aportará una contribución ambiciosa a las negociaciones internacionales sobre el clima.

- La Comisión propondrá legislación para alcanzar el objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero acordado en el Consejo Europeo de octubre de 2014, tanto en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión como en los sectores no incluidos en el mismo.

13. La UE ha establecido el objetivo de al menos un 27% de energías renovables a nivel de la UE de aquí a 2030.

La Comisión propondrá un nuevo paquete sobre energías renovables en 2016-2017. Ese paquete incluirá una nueva política para la producción sostenible de biomasa y biocombustibles, así como legislación para garantizar la consecución del objetivo de la UE para 2030 de una manera rentable.

14. Es necesario que la UE desarrolle una estrategia prospectiva de I+i para la energía y el clima a fin de mantener el liderazgo tecnológico europeo y ampliar las oportunidades de exportación.

- La Comisión propondrá, en 2015-2016, un enfoque europeo de I+i para la energía, que incluya un plan estratégico actualizado de tecnología energética y un programa estratégico de I+i para el transporte, con un número limitado de prioridades esenciales y objetivos claros.
- La Comisión pondrá en marcha una iniciativa de liderazgo mundial en tecnología e innovación sobre clima y energía para fomentar el crecimiento y el empleo.

15. La UE utilizará todos los instrumentos de política exterior para garantizar que una UE sólida y unida se comprometa de forma constructiva con sus socios y hable con una sola voz 24 sobre clima y energía.

- La Comisión, con la AR/VP y los Estados miembros, revitalizará la diplomacia europea en materia de clima y energía.
- La Comisión, con la AR/VP, establecerá una agenda activa para reforzar la cooperación de la UE con terceros países en el ámbito de la energía, incluidas las energías renovables y la eficiencia energética.
- La Comisión hará pleno uso de la política de comercio exterior de la UE para promover el acceso de las tecnologías y servicios energéticos europeos a los recursos energéticos y a los mercados extranjeros.

3. Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre la diplomacia energética de 20 de julio de 2015 (dimensión exterior de la Unión de la Energía)

1. La Comunicación «Una estrategia marco para una Unión de la Energía resiliente con una política de cambio climático que mire hacia el futuro», de 25 de febrero de 2015, y las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de marzo de 2015 reconocían la importancia de la dimensión exterior de la Unión de la Energía. Los objetivos de la Unión de la Energía solo pueden alcanzarse si las dimensiones exterior e interior de la política energética, en particular el pleno funcionamiento del mercado interior de la energía, se refuerzan mutuamente.

2. Los objetivos políticos de la UE definidos en la Unión de la Energía deberán verse apoyados por una actuación exterior y una política de energía coherentes, que tengan además en cuenta la evolución geopolítica. El Consejo, en consonancia con la hoja de ruta para la realización de la Unión de la Energía, y basándose en el compromiso de la política exterior de la UE respecto a una diplomacia europea en materia de clima y energía, saluda, como base de futuros trabajos, el plan de acción de la UE en materia de diplomacia energética, presentado conjuntamente por la Alta Representante y por la Comisión. Reafirma asimismo el derecho de los Estados miembros a decidir su propia combinación energética. El Consejo invita a la Alta Representante y a la Comisión a que garanticen el seguimiento del plan de acción de la UE en materia de diplomacia energética, en estrecha consulta y coordinación con los Estados miembros y de acuerdo con sus respectivos cometidos y competencia, según determinan los Tratados.

3. En particular, el Consejo invita a la Alta Representante y a la Comisión a que, al tiempo que garantizan la coherencia con la diplomacia energética de la UE, refuercen su orientación estratégica en este ámbito, en particular mediante un compromiso permanente del Consejo y de sus órganos preparatorios pertinentes a este respecto, a que apoyen un renovado impulso de la cooperación y los diálogos ya existentes o nuevos en materia de energía, en concreto en apoyo a los esfuerzos e iniciativas de diversificación de la UE que fomenten mercados de energía sostenibles, apoyen objetivos que mejoren la arquitectura global del sector de la energía e iniciativas multilaterales en este ámbito, e impulsen propuestas específicas sobre mensajes comunes de la UE en materia de diplomacia energética, con el fin de fortalecer aún más la capacidad de la UE para hablar con una sola voz, al tiempo que se respetan la composición y las normas de las organizaciones internacionales.

4. El Consejo considera los siguientes asuntos como prioridades esenciales para la actividad consecutiva al plan de acción:

Respecto a la diversificación de fuentes de energía, los proveedores y las rutas: el apoyo diplomático debería centrarse en el Corredor Meridional de Gas, el Cáucaso meridional y Asia Central; el potencial estratégico de la región del Mediterráneo oriental; la cooperación energética euromediterránea en el marco de la vecindad meridional; la región del Oriente Próximo en sentido amplio; nuevas fuentes de energía en las Américas, África y Australia, incluido el potencial del gas natural licuado (GNL).

Respecto a las asociaciones y diálogos en materia de energía: deberá recurrirse a instrumentos y canales de política exterior que propicien compromisos con el fin de abrir oportunidades de cooperación con países cada vez más importantes en términos de producción y tránsito de la energía, especialmente en nuestra vecindad, inclusive la necesidad de garantizar, en consonancia

con las conversaciones trilaterales en curso, el suministro energético a largo plazo y el tránsito por Ucrania, también en el contexto de potenciales proyectos de infraestructura, así como de reforzar la Comunidad de la Energía, en particular fomentando reformas energéticas, incluida la eficiencia energética, entre todos sus miembros y con los principales socios de la UE, como por ejemplo los Estados Unidos, Noruega y Canadá, así como otros interlocutores importantes, en concreto China, India, Brasil y otros países de importancia en este ámbito, en especial los enumerados en la Estrategia Marco para la Unión de la Energía. Cuando se den las condiciones apropiadas, la UE procederá en consecuencia para redefinir la relación con Rusia en materia energética, basada en la igualdad de condiciones en términos de apertura del mercado, competencia leal, protección del medio ambiente y la seguridad, en beneficio de ambas partes.

Las asociaciones y diálogos en materia de energía deberán estar en consonancia con los objetivos de política exterior pertinentes, incluidos los objetivos climáticos, fomentar tecnologías sostenibles, hipocarbónicas y eficientes, y atender a la creación de oportunidades comerciales para las empresas de la UE. También deberán garantizar la salvaguardia de la soberanía y derechos soberanos de los Estados miembros para explorar y desarrollar sus recursos naturales.

Respecto a la seguridad nuclear: la UE sigue comprometida con el fomento y la continua mejora para conseguir los niveles normativos más elevados en terceros países.

Respecto a la arquitectura energética y a las iniciativas multilaterales: La diplomacia energética de la UE deberá apoyar los contactos estratégicos en el marco de la arquitectura energética pertinente y las iniciativas multilaterales esenciales en relación con la energía, como los foros G7/G20 pertinentes y las iniciativas de las Naciones Unidas, inclusive la Iniciativa de Energía Sostenible para Todos y los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015; la iniciativa de asociación de la Agencia Internacional de la Energía; la modernización de la Carta de la Energía y el proceso de información, así como los esfuerzos de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA).

5. El Consejo invita a la Alta Representante y a la Comisión a que lo informen periódicamente sobre los avances logrados en la actividad consecutiva al plan de acción de la UE en materia de diplomacia energética.

Plan de acción de la UE en materia de diplomacia energética

1. Mejora de la orientación estratégica mediante un compromiso permanente de alto nivel

- El Consejo de Asuntos Exteriores seguirá manteniendo debates estratégicos periódicos sobre diplomacia energética con el fin de afinar el análisis común y permitir actuaciones y mensajes comúnmente acordados, que apoyen en particular los aspectos exteriores de la Unión de la Energía.
- Para facilitar el compromiso del Consejo de Asuntos Exteriores, podrían elaborarse documentos de orientación del debate sobre las principales cuestiones en materia de energía que podrían aprovechar un apoyo diplomático de la UE fuerte y unificado, así como sobre aquellos acontecimientos relacionados con la energía que puedan tener un impacto exterior y geopolítico significativo. Esos documentos deberán abarcar toda la gama de instrumentos de política exterior, los objetivos climáticos, la realización del mercado interior, los objetivos de aproximación del mercado, la cooperación en materia de investigación, el comercio y los instrumentos de ayuda para el desarrollo.

2. Establecimiento y desarrollo de la cooperación y los diálogos en materia de cooperación

- Deberán seguir mejorándose la cooperación y los diálogos existentes en materia de energía y establecerse otros nuevos con los países y regiones productores, los Estados o regiones de tránsito y los países de la vecindad que adquieren una importancia cada vez mayor, así como con los socios e interlocutores mundiales y regionales clave. Si las condiciones lo permiten, la UE podría considerar también la posibilidad de redefinir su relación con Rusia en materia de energía.
- La política exterior debería dar una prioridad especial a los socios e iniciativas cruciales para el empeño de la UE en reforzar la diversificación de las fuentes de energía, los proveedores y las rutas de tránsito de la UE enumeradas en la Comunicación de la Comisión sobre la Unión de la Energía, en particular en nuestra vecindad (por ejemplo, el Corredor Meridional de Gas, la cooperación energética euromediterránea, la región del Mediterráneo oriental y la Comunidad de la Energía). También debería apoyar iniciativas que fomenten unos mercados de la energía sostenibles en los países socios y en terceros países clave, basándose en la experiencia y conocimientos de la UE en el uso de tecnologías seguras, sostenibles e hipocarbónicas y en soluciones de sistemas, por ejemplo, iniciativas como la del denominado Pacto de los Alcaldes o la de las ciudades inteligentes.
- Los esfuerzos de la política exterior deberían centrarse también en crear oportunidades comerciales en y con terceros países, inclusive mejorando la percepción de los mismos sobre la capacidad de liderazgo de la UE en materia de tecnologías de la energía, y en contribuir al fomento de la exportación de tecnologías y conocimientos especializados en materia de energía, en particular de energías seguras, sostenibles e hipocarbónicas que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la economía mundial, especialmente de las tecnologías de energía renovable y eficiencia energética.
- Deberá garantizarse la plena coherencia de los diálogos en materia de energía con los diálogos conexos sobre política y seguridad, con el plan de acción en materia de diplomacia energética y con otros instrumentos de política exterior como la ayuda para el desarrollo y el comercio. Cuando proceda, los diálogos sobre energía deberán incluir debates sobre la evolución mundial y regional de la seguridad energética, teniendo en cuenta, cuando sea posible, las especificidades y los compromisos pertinentes de los Estados miembros de la UE ya existentes.
- Recursos e instrumentos financieros importantes, como por ejemplo el Instrumento Europeo de Vecindad, el Instrumento de Ayuda Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo/Retos y bienes públicos mundiales, podrían utilizarse en apoyo de los diálogos sobre energía y de iniciativas diplomáticas atendiendo a cada situación específica. Podrían impulsarse proyectos especiales al amparo de los citados instrumentos para propiciar el apoyo específico de expertos a los diálogos sobre energía, las negociaciones comerciales, las políticas de diversificación energética y el fomento de la transformación de los sistemas de energía en economías hipocarbónicas.

3. Apoyo a los esfuerzos de mejora de la arquitectura energética mundial e iniciativas multilaterales

- Deberán redoblar los esfuerzos por alcanzar posiciones comunes de la UE en las instituciones multilaterales y los marcos en materia de energía.

- Deberá brindarse un apoyo especial a la mejora de las actuales instituciones e iniciativas multilaterales relacionadas con la energía que tengan un impacto significativo sobre la política exterior. Tales esfuerzos podrían incluir el apoyo a la modernización de la Carta de la Energía, la iniciativa de asociación de la Agencia Internacional de la Energía, la reforma de la Comunidad de la Energía, el crecimiento de la IRENA y las iniciativas pertinentes en el marco de los foros G7/G20 y de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Iniciativa de Energía Sostenible para Todos), inclusive los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015.
- Deberá también garantizarse la coherencia entre la política exterior y las iniciativas relativas a la energía en apoyo de un sistema mundial de gobernanza estable, favorable a la competencia y sostenible para el comercio y la inversión en el ámbito de la energía en marcos bilaterales y multilaterales (por ejemplo, los acuerdos de libre comercio o la OMC).

4. Mejora de las capacidades en materia de mensajes comunes y diplomacia energética – Deberán hacerse esfuerzos sistemáticos para que la UE hable con una sola voz sobre las principales cuestiones relativas a la energía, tanto en sus relaciones bilaterales como en marcos multilaterales.

- Deberá utilizarse la totalidad de instrumentos de política exterior para apoyar el fomento de mensajes y «narrativas» comunes en relación con las prioridades y desafíos principales de la diplomacia energética de la UE.
- El trabajo de la red de expertos participantes en la diplomacia energética de la UE deberá seguir proporcionando una plataforma para los intercambios de la diplomacia energética. Deberá garantizarse la coordinación con otros grupos pertinentes (por ejemplo, el grupo estratégico que se ocupa de las relaciones internacionales en materia de energía) para aprovechar las sinergias y evitar duplicaciones.
- Los expertos participantes en la diplomacia energética de la UE se coordinarán in situ con los expertos de la diplomacia climática de la UE y con sus redes para mejorar la adecuada contextualización y secuenciación de los diversos mensajes y actividades específicas de información.
- Sobre la base del actual ejercicio de inventario de la diplomacia de la energía de la UE, las recomendaciones efectuadas deberán mejorar la coherencia y eficiencia de las instituciones de la UE y las capacidades en materia de diplomacia energética de sus Estados miembros, como por ejemplo las medidas para mejorar el intercambio de información y la transmisión de información a y desde las delegaciones y embajadas en terceros países, así como elementos adicionales para intensificar la cooperación con terceros países.
- También deberá mejorarse y fomentarse la interacción con grupos de reflexión independientes, con el mundo académico y con la industria de la energía, con el fin de mejorar la comprensión de las repercusiones políticas de la evolución y las tendencias de la energía.
- Por lo que respecta a la preparación y financiación de proyectos de infraestructuras energéticas en los Estados miembros y países vecinos, deberá procurarse una cooperación más estrecha con las instituciones financieras internacionales (en particular el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo).

El Plan de acción en materia de diplomacia energética deberá ser aplicado por la Alta Representante, por la Comisión y por los Estados miembros de la UE, de conformidad con sus respectivos cometidos y mandatos, según determinan los Tratados.

4. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016 (aspectos relevantes y elementos energéticos)

Necesitamos una Europa más fuerte. Es lo que merecen nuestros ciudadanos y lo que el mundo espera.

Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que ha traído un período de paz, prosperidad y democracia sin precedentes, está siendo cuestionado. En el este, el orden de seguridad europeo ha sido vulnerado; al mismo tiempo, el terrorismo y la violencia causan estragos en el norte de África, Oriente Próximo, y la propia Europa. El crecimiento económico es todavía insuficiente para satisfacer las necesidades generadas por la evolución demográfica en ciertas partes de África, las tensiones en materia de seguridad aumentan en Asia y el cambio climático causa más trastornos. Sin embargo, estos son también tiempos de extraordinarias oportunidades. El crecimiento mundial, la movilidad y el progreso tecnológico — además de nuestras asociaciones cada vez más estrechas — nos permiten prosperar y permiten que cada vez más personas puedan escapar de la pobreza y disfrutar de vidas más longevas y más libres. Navegaremos por este mundo difícil, más conectado, cuestionado y complejo, guiados por nuestros intereses, principios y prioridades comunes. Basándonos en los valores consagrados en los Tratados y aprovechando nuestros numerosos potenciales y logros históricos, permaneceremos unidos en la construcción de una Unión más fuerte, que desempeñará su papel colectivo en el mundo.

1. Una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos

Nuestros intereses y nuestros valores van de la mano. Redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo. Al mismo, nuestros valores fundamentales están integrados en nuestros intereses. Los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas.

Paz y seguridad

La Unión Europea fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio. Ello significa que los europeos, en colaboración con sus socios, deben contar con las capacidades necesarias para defenderse y estar a la altura de los compromisos de asistencia y mutua y solidaridad que han asumido y que están consagrados en los Tratados. La seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más ligadas: nuestra seguridad interior supone un interés paralelo en la paz de nuestras regiones vecinas y circundantes. Ello implica un interés mayor por nuestra parte en impedir los conflictos, fomentar la seguridad, abordar las causas profundas de la inestabilidad y trabajar por un mundo mejor.

Prosperidad

La UE potenciará la prosperidad de sus pueblos. Para ello promoverá el crecimiento, la creación de empleo, la igualdad y un entorno seguro y saludable. Una Unión próspera es la base para una Europa más fuerte en el mundo, pero la prosperidad debe ser compartida y requiere el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a escala mundial, incluso en Europa. Además, ante la previsión de que la parte más importante del crecimiento económico en el mundo se produzca en el futuro próximo fuera de la UE, tendremos que basarnos cada vez más en el comercio y la inversión para apuntalar nuestra prosperidad: una Unión próspera depende de un mercado interior sólido y de un sistema económico internacional abierto. Nos interesa contar

con mercados competitivos y abiertos, poner a punto normas económicas y ambientales de carácter mundial y lograr un acceso sostenible al patrimonio común universal mediante rutas marítimas, terrestres, aéreas y espaciales abiertas. Habida cuenta de la revolución digital, nuestra prosperidad depende también del libre flujo de información y de la existencia de cadenas de valor mundiales facilitadas por una internet libre y segura.

Democracia

La UE promoverá la solidez de sus democracias y estará a la altura de los valores que inspiraron su creación y desarrollo. Esos valores incluyen el respeto y la promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, y engloban la justicia, la solidaridad, la igualdad, la no discriminación, el pluralismo y el respeto de la diversidad. Vivir en consonancia con nuestros valores dentro de la Unión determinará nuestra credibilidad e influencia en el exterior. Para salvaguardar la calidad de nuestras democracias, respetaremos el Derecho interno, europeo e internacional en todas las esferas, desde la migración y el asilo hasta la energía, la lucha contra el terrorismo y el comercio. Permanecer fieles a nuestros valores es cuestión de Derecho, pero también de ética y de identidad.

Un orden mundial basado en normas

La UE fomentará un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio esencial, y articulado en torno a las Naciones Unidas. Al ser una Unión de países europeos de mediano a pequeño tamaño, nuestro interés común es afrontar el mundo juntos. Mediante nuestro peso combinado podremos promover normas acordadas para contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero. El acuerdo nuclear iraní es una clara ilustración de ello. Un orden multilateral basado en el Derecho internacional, incluidos los principios la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, es la única garantía para la paz y la seguridad en Europa y en el exterior. Un orden mundial basado en normas liberará plenamente el potencial de una Unión próspera, con economías abiertas y estrechas conexiones mundiales, e incorporará los valores democráticos al sistema internacional.

[...]

3. Las prioridades de nuestra acción exterior

Para promover nuestros intereses comunes, respetando unos principios claros, proseguiremos cinco grandes prioridades.

3.1 La seguridad de nuestra Unión

La estrategia global de la UE empieza por nosotros mismos. A lo largo de décadas, nuestra Unión ha permitido a los ciudadanos disfrutar de una seguridad, democracia y prosperidad sin precedentes. Seguiremos desarrollando estos logros en los próximos años. No obstante, en la actualidad el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética ponen en peligro tanto a nuestra población como nuestro territorio. La política del miedo pone en tela de juicio los valores europeos y el modo de vida europeo. Para conservar y desarrollar lo que hemos logrado hasta la fecha, es fundamental un cambio radical. Para garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias, procederemos a reforzar nuestra seguridad y defensa en plena conformidad con los derechos humanos y el Estado de Derecho. Debemos traducir nuestro compromiso de asistencia mutua y de

solidaridad en actuaciones y contribuir en mayor medida a la seguridad colectiva de Europa a través de cinco líneas de acción.

Seguridad y Defensa

Como europeos, debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos. Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros – la mayoría de los cuales son europeos — de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.

Los europeos deben ser capaces de proteger a Europa responder a crisis externas, y ayudar a nuestros socios en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa, realizando estas tareas en colaboración con otros. En paralelo con la gestión de crisis exteriores y el desarrollo de capacidades, la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de éstos, y de sus instituciones. Esto significa estar a la altura de nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad, e implica hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores. Por ejemplo, las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD) pueden colaborar con la Guardia Europea de Fronteras y Costas y con las agencias especializadas de la UE para reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima, con el fin de salvar más vidas, luchar contra la delincuencia transfronteriza y desarticular las redes de tráfico ilícito.

En lo que se refiere a la defensa colectiva, la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros. Al mismo tiempo, las relaciones UE-OTAN se entienden sin perjuicio de la política de seguridad y defensa de aquellos miembros que no forman parte de la OTAN. La UE, por lo tanto, profundizará en la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes. En este contexto, la UE necesita consolidarse como comunidad de seguridad: los esfuerzos en materia de seguridad y defensa europeas deberían capacitar a la UE para que actúe de manera autónoma y contribuya también a emprender acciones en cooperación con la OTAN. Una defensa europea más fiable es indispensable también en aras de una asociación transatlántica saneada con los Estados Unidos.

Los Estados miembros necesitan los medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener las capacidades que sustentan su capacidad para actuar de manera autónoma. Aunque la política y el gasto de defensa siguen siendo prerrogativas nacionales, los Estados miembros no pueden permitirse hacerlo individualmente, sino que ello requiere un esfuerzo cooperativo y concertado. Intensificar la cooperación en materia de defensa engendra interoperabilidad, eficacia, eficiencia y confianza, y potencia los resultados del gasto en defensa. El desarrollo y mantenimiento de las capacidades de defensa requiere tanto inversiones como optimización del uso de los recursos nacionales a través de una cooperación más estrecha.

La UE ayudará a los Estados miembros e incrementará su contribución a la seguridad y defensa de Europa, en consonancia con los Tratados. La sincronización progresiva y la adaptación mutua de los ciclos de planificación de la defensa nacional y las prácticas de desarrollo de capacidades pueden mejorar la convergencia estratégica entre los Estados miembros. Unos fondos de la Unión que respalden la investigación y las tecnologías en materia de defensa y la cooperación multinacional, así como el pleno aprovechamiento del potencial de la Agencia Europea de Defensa, son condiciones previas esenciales para los esfuerzos en materia de defensa y seguridad europeas respaldadas por una sólida industria europea de defensa.

[...]

Seguridad energética

La Unión de la Energía representa un esfuerzo integrado para trabajar en las dimensiones interior y exterior de la seguridad energética europea. En consonancia con los objetivos de la Unión de la Energía, la UE tratará de diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, especialmente en el ámbito del gas, y de promover el máximo nivel de seguridad nuclear en terceros países. A través de nuestra diplomacia energética, reforzaremos las relaciones en el mundo con productores de energía y países de tránsito fiables, y apoyaremos la creación de infraestructuras que permitan la llegada de fuentes diversificadas a los mercados europeos. No obstante, los acuerdos vinculantes de infraestructura con terceros países pueden tener distintas repercusiones sobre la seguridad del suministro dentro de la Unión u obstaculizar el funcionamiento del mercado interior de la energía. Por lo tanto, dichos acuerdos deben ser transparentes y cualquier nueva infraestructura debe ser plenamente conforme con la legislación aplicable de la UE, incluido el tercer paquete energético. En el plano interior, la UE trabajará en la creación de un mercado interior de la energía plenamente operativo, se centrará en la energía sostenible y la eficiencia energética, y desarrollará de forma coherente las infraestructuras de flujo inverso, interconexión, y almacenamiento de gas natural licuado (GNL).

Comunicación estratégica

La UE intensificará sus comunicaciones estratégicas, invirtiendo en diplomacia pública y combinando diversos ámbitos, a fin de conectar la política exterior de la UE con los ciudadanos y comunicarla mejor a nuestros socios. Se mejorará la coherencia y la rapidez de los mensajes en relación con nuestros principios y acciones. Se ofrecerán también refutaciones de desinformación 18 rápidas y efectivas. Seguiremos fomentando un entorno abierto y crítico de medios de comunicación dentro y fuera de la UE, también colaborando con los agentes locales y a través de los medios sociales.

3.2 Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales

[...]

Nuestros vecinos

La resiliencia del Estado y la sociedad es nuestra prioridad estratégica con respecto a nuestros vecinos. Muchas personas incluidas en el ámbito de aplicación de la Política Europea de Vecindad (PEV), tanto al este como al sur, desean estrechar relaciones con la Unión. Nuestra capacidad de atracción duradera puede impulsar la transformación y no está dirigida contra ningún país. Dentro de este grupo figuran actualmente países como Túnez o Georgia, cuyo éxito como democracias

prósperas, pacíficas y estables se expandiría en sus respectivas regiones. La PEV ha reconducido a países de la Asociación Oriental y del Mediterráneo meridional que desean desarrollar relaciones más intensas con nosotros. Apoyaremos a estos países en la aplicación de acuerdos de asociación, como por ejemplo las Zonas de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo (ZLCAP). Abordaremos también de manera creativa la profundización de asociaciones a medida. Entre las posibilidades figuran la creación de un espacio económico con países que apliquen ZLCAP, la ampliación de las redes transeuropeas y de la Comunidad de la Energía, así como la construcción de conexiones físicas y digitales. También se reforzarán los vínculos de la sociedad a través de un impulso de la movilidad, los intercambios culturales y educativos, la cooperación en materia de investigación y las plataformas de la sociedad civil. La plena participación en los programas y agencias de la UE se mantendrá conjuntamente con un diálogo estratégico con vistas a sentar las bases de una mayor participación de estos países en la PCSD.

La resiliencia es una prioridad estratégica al este y al sur de la UE, tanto en países que quieran estrechar lazos con la UE como en aquellos –dentro de la PEV y más allá– que no lo deseen. La UE apoyará diferentes caminos hacia la resiliencia al este y al sur de sus fronteras, centrándose en las facetas de fragilidad más aguda y centrándose en aquellas que pueden representar una diferencia significativa.

Resiliencia en nuestras regiones circundantes

[...]

Por último, la UE tratará de consolidar la resiliencia en materia de energía y medio ambiente. La transición energética es uno de los grandes desafíos de nuestras regiones circundantes, pero debe gestionarse adecuadamente para evitar alimentar las tensiones sociales. El cambio climático y la degradación medioambiental exacerbaban los conflictos potenciales, a la luz de sus efectos sobre la desertificación, la degradación del suelo y la escasez de agua y alimentos. Al igual que los esfuerzos para la reforma del sector de la seguridad, las políticas de reforma energética y medioambiental pueden ayudar a los países socios en la senda de la transición energética y de acción por el clima. A través de estos esfuerzos fomentaremos la liberalización de la energía, el desarrollo de las energías renovables, la mejora de la legislación y la transferencia de tecnología, además de la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. También apoyaremos a los gobiernos en la elaboración de respuestas sostenibles a la producción de alimentos y al uso de agua y energía mediante la cooperación para el desarrollo, científica y diplomática.

[...]

3.4 Órdenes regionales de cooperación

En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a reacciones locales por otra, cobra importancia la dinámica regional. Las regiones, en tanto que complejas redes de poder, interacción e identidad, representan espacios vitales para la gobernanza en un mundo descentralizado. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor las inquietudes de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales. Esta es una de las lógicas fundamentales subyacentes a la paz y el desarrollo propios de la UE en el siglo 21°. Por ello promoveremos y apoyaremos los órdenes regionales de cooperación en todo el mundo, incluso en las áreas más divididas. Los órdenes regionales no adoptan una forma única.

Siempre que sea posible y esté de acuerdo con nuestros intereses, la UE apoyará las organizaciones regionales. No nos esforzaremos por exportar nuestro modelo, sino que más bien buscaremos la inspiración recíproca de las diferentes experiencias regionales. No obstante, los órdenes regionales de cooperación no solo los crean las organizaciones. Comprenden una mezcla de relaciones bilaterales, subregionales, regionales e interregionales. Asimismo, integran el papel de actores mundiales interconectados con los esfuerzos cooperativos asumidos por cada región. Tomados en su conjunto pueden hacer frente a conflictos, desafíos y oportunidades transnacionales. En las diferentes regiones del mundo, la UE actuará impulsada por objetivos específicos. En todas las regiones, invertiremos en relaciones cooperativas a fin de impulsar las responsabilidades mundiales compartidas.

Orden de la seguridad europea

La soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de litigios son elementos clave del orden de la seguridad europea. Estos principios se aplican a todos los Estados, dentro y fuera de las fronteras de la UE.

Sin embargo, la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentadas. La violación del Derecho internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania, que se suman a los prolongados conflictos de la zona más amplia de la región del Mar Negro suponen un desafío para el orden de la seguridad europea en su núcleo. La UE se mantendrá unida para sostener el Derecho internacional, la democracia, los derechos humanos, la cooperación y del derecho de todo país a decidir libremente su propio futuro.

La gestión de la relación con Rusia representa un reto estratégico clave. El enfoque de coherencia y unidad no debe dejar de constituir la base de la política de la UE respecto de Rusia. Los cambios sustanciales en las relaciones entre la UE y Rusia se asientan sobre la premisa del pleno respeto del Derecho internacional y los principios en que se basa el orden de la seguridad europea, entre ellos el Acta Final de Helsinki y la Carta de París. No reconoceremos la anexión ilegal de Crimea por Rusia ni aceptaremos la desestabilización del este de Ucrania. Fortaleceremos la UE, aumentaremos la resiliencia de nuestros vecinos orientales y apoyaremos su derecho a determinar libremente su enfoque respecto de la UE. Al mismo tiempo, la UE y Rusia son interdependientes. Por ello buscaremos la participación de Rusia a fin de debatir los desacuerdos siempre y cuando nuestros intereses coincidan. Además de las cuestiones de política exterior en las que estamos cooperando en la actualidad, también se podría trabajar de modo selectivo sobre asuntos de interés europeo, como el clima, el Ártico, la seguridad marítima, la educación, la investigación y la cooperación transfronteriza. Esta actuación comprendería asimismo unos lazos de tipo social más estrechos, a través de la facilitación de los viajes para los estudiantes, la sociedad civil y las empresas.

Abarcando toda la región, la UE fomentará la cooperación con el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. La OSCE, como organización que cubre toda Europa y se extiende hasta Asia Central con un vínculo transatlántico, se encuentra en el corazón del orden de la seguridad europea. La UE reforzará su contribución en el marco de su cooperación con la OSCE como pilar de la seguridad europea.

Un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos

El Mediterráneo, el Oriente Próximo y partes del África subsahariana atraviesan un periodo turbulento cuyo resultado probablemente no se aclarará en varias décadas. La resolución de conflictos y la promoción del desarrollo y los derechos humanos en el sur son esenciales para afrontar la amenaza del terrorismo, los desafíos demográficos, de la migración y el cambio climático, así como para aprovechar las oportunidades de la prosperidad compartida. La UE intensificará su apoyo destinado a la cooperación y la cooperación misma con las organizaciones regionales y subregionales de África y de Oriente Próximo, al igual que los formatos de cooperación en funcionamiento. No obstante, las organizaciones regionales no abordan todas las dinámicas pertinentes y algunas de ellas reflejan los desfases existentes. En consecuencia, también actuaremos de modo flexible para contribuir a colmar las brechas y ayudar a los actores regionales a conseguir resultados concretos. Ello se conseguirá movilizand o nuestras políticas y marcos bilaterales y multilaterales y también asociándonos a las sociedades civiles de la región.

La UE seguirá cinco líneas de acción. En primer lugar, en el Magreb y en Oriente Próximo, la UE apoyará la cooperación multilateral en funcionamiento. Respaldaremos la cooperación práctica, también a través de la Unión por el Mediterráneo, sobre cuestiones como la seguridad de las fronteras, el tráfico ilegal, la lucha antiterrorista, la no proliferación, el acceso al agua y la seguridad alimentaria, la energía y el cambio climático, las infraestructuras y la gestión de catástrofes. Fomentaremos el diálogo y la negociación acerca de los conflictos regionales, como el de Siria y el de Libia. En relación con el conflicto entre Palestina e Israel, la UE trabajará en estrecha colaboración con el Cuarteto, la Liga Árabe y todos los interesados clave a fin de mantener la perspectiva de viabilidad de una solución de dos Estados basada en las fronteras de 1967 con intercambio de tierras equivalentes, y a fin de recrear las condiciones para unas negociaciones significativas. La UE también fomentará el pleno cumplimiento del Derecho europeo e internacional al profundizar en la cooperación con Israel y la Autoridad Palestina.

En segundo lugar, la UE intensificará la cooperación sectorial con Turquía, al tiempo que se esforzará por anclar Turquía en la democracia, de acuerdo con los criterios de adhesión, incluyendo la normalización de las relaciones con Chipre. Por consiguiente, la UE continuará con el proceso de adhesión -ciñéndose a un conjunto de condiciones para la misma estricto y justo- al tiempo que procederá de modo coherente al diálogo en materia de lucha antiterrorista, seguridad regional y refugiados. También trabajaremos en la modernización de la unión aduanera y la liberalización de visados, y continuaremos la cooperación con Turquía en los ámbitos de la educación, la energía y el transporte.

En tercer lugar, la UE proseguirá con una actuación equilibrada en el Golfo. Seguirá cooperando con el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG) y de modo individual con los países del Golfo. Basándose en el acuerdo nuclear con Irán y en su aplicación, también trabajará de modo gradual con Irán en ámbitos como el comercio, la investigación, el medio ambiente, la energía, la lucha contra el tráfico ilegal de personas, la migración y los intercambios entre las sociedades. Profundizará en el diálogo con Irán y los países del CCG sobre los conflictos regionales, los derechos humanos y la lucha antiterrorista, con el objeto de prevenir el contagio de las crisis existentes y de promover el espacio para la cooperación y la democracia.

En cuarto lugar, a la luz de las crecientes interconexiones entre el norte de África y el África subsahariana, así como entre el Cuerno de África y Oriente Próximo, la UE apoyará la cooperación

a través de estas subregiones. Ello incluye el fomento de las relaciones triangulares a través del Mar Rojo entre Europa, el Cuerno de África y el Golfo, a fin de hacer frente a los desafíos para la seguridad y aprovechar las oportunidades económicas. Ello supone abordar de modo sistemático la dinámica transfronteriza en el norte y el oeste de África, el Sahel y la región del Lago Chad a través de vínculos más estrechos con la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y el G5 del Sahel.

Por último, invertiremos en paz y desarrollo para África como inversión en favor de nuestra propia seguridad y prosperidad. Intensificaremos la cooperación con la Unión Africana, y también la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo del África Oriental y la Comunidad del África Oriental, entre otras organizaciones, así como la ayuda en su favor. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para estimular el crecimiento y el empleo en África. Los acuerdos de asociación económica pueden espolear la integración y la movilidad en África, y fomentar su participación plena y equitativa en las cadenas de valor mundial. Asimismo, se necesita un salto cuantitativo de la inversión europea en África a fin de apoyar el desarrollo sostenible. Estableceremos lazos más fuertes entre nuestras políticas de comercio, desarrollo y seguridad en África, y combinaremos los esfuerzos de desarrollo con el trabajo en migración, sanidad, educación, energía y clima, ciencia y tecnología, en particular para mejorar la seguridad alimentaria. Continuaremos apoyando los esfuerzos de paz y seguridad en África, y prestaremos asistencia al trabajo de las organizaciones africanas en los ámbitos de la prevención de conflictos, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la migración y la gestión de fronteras. Lo haremos por medio de la diplomacia, la PCSD y el desarrollo, así como los fondos fiduciarios para el respaldo de estrategias regionales.

Un Atlántico más cercano

La UE seguirá invirtiendo en unos lazos estrechos con el otro lado del Atlántico. Una asociación transatlántica sólida por medio de la OTAN y con los Estados Unidos y Canadá nos ayuda reforzar la resiliencia y hacer frente a los conflictos, al tiempo que contribuye a una gobernanza mundial efectiva. La OTAN ha sido para sus miembros el cimiento de la seguridad euroatlántica durante casi setenta años. Sigue siendo la alianza militar más sólida y eficaz del mundo. La UE profundizará en su asociación con la OTAN a través del desarrollo coordinado de la capacidad de defensa, los ejercicios paralelos y sincronizados, y las acciones de refuerzo mutuo para desarrollar las capacidades de nuestros socios, afrontar las amenazas híbridas y las ciberamenazas, y promover la seguridad marítima.

Con los EE. UU., la UE trabajará para conseguir una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI). Al igual que el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) con Canadá, la ATCI es una prueba del compromiso transatlántico con unos valores compartidos y muestra nuestra disposición a llevar a cabo una agenda comercial basada en normas ambiciosas. En el ámbito de una agenda de seguridad más amplia, los EE. UU. seguirán siendo nuestro interlocutor fundamental. La UE intensificará la cooperación con los EE. UU. y Canadá en materia de gestión de crisis, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, migración, energía y cambio climático.

En el espacio atlántico más amplio, la Unión ampliará la cooperación y establecerá asociaciones más intensas con América Latina y el Caribe, basadas en valores e intereses comunes. Desarrollará vínculos multilaterales con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y con diferentes agrupaciones regionales en función de su ventaja competitiva. Aceleraremos el

diálogo político y la cooperación sobre migración, seguridad marítima y protección de la vida oceánica, cambio climático y energía, desarme, no proliferación y control de armamentos, y lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Trabajaremos para llegar a un acuerdo de libre comercio con Mercosur, impulsaremos el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, e invertiremos en unas conexiones socioeconómicas más estrechas con los países de América Latina y el Caribe a través de la facilitación de visados, los intercambios de estudiantes, el hermanamiento de ciudades, la investigación, la cooperación y los proyectos técnicos. También apoyaremos de modo activo la negociación y la aplicación de acuerdos de paz en la región, como estamos haciendo en Colombia.

Conexión con Asia

Existe una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad asiática. A la luz del peso económico que representa Asia para la UE -y viceversa- la paz y la estabilidad en Asia son un requisito previo para nuestra prosperidad. Profundizaremos en nuestra diplomacia económica e intensificaremos nuestro papel en la seguridad de Asia.

La UE actuará respecto de China sobre la base del respeto del Estado de Derecho, tanto en lo nacional como lo internacional. Seguiremos un planteamiento coherente en relación con los impulsos de conexión de China con occidente aprovechando al máximo el potencial de la plataforma de conectividad UE-China, y los marcos de la ASEM y UE-ASEAN. La UE también profundizará las relaciones con China en relación con el comercio y las inversiones, buscando unas condiciones de competencia equitativas, una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual, mayor cooperación en materia de tecnología punta. En paralelo, la UE intensificará su diplomacia económica en la región, trabajando para conseguir acuerdos de libre comercio ambiciosos con socios estratégicos como el Japón y la India, así como los Estados miembros de ASEAN, aspirando en última instancia a un acuerdo UE-ASEAN.

También definiremos un enfoque más equilibrado respecto de Asia desde el punto de vista político, con la intención de aportar en mayor grado contribuciones prácticas a la seguridad de Asia. Ampliaremos nuestras asociaciones, incluidas las de seguridad, con Japón, la República de Corea, Indonesia y otros. Seguiremos apoyando los procesos de desarrollo institucional y reconciliación en Afganistán en colaboración con nuestros socios regionales e internacionales. Promoveremos la no proliferación en la península de Corea. En el este y el sudeste asiático, sostendremos la libre navegación, mantendremos con firmeza el respeto del Derecho internacional, incluido el Derecho del Mar y sus procedimientos de arbitraje, y alentaremos la resolución pacífica de litigios. Contribuiremos a la creación de capacidades marítimas y apoyaremos una arquitectura de seguridad regional conducida por la ASEAN. En Asia central y el sudeste asiático intensificaremos la cooperación en la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el tráfico ilegal y sobre migración, y fomentaremos la conectividad en el ámbito de los transportes, el comercio y la energía. En todas las regiones del Indo-Pacífico y del este asiático, la UE promoverá los derechos humanos y apoyará las transiciones democráticas, como la de Myanmar/Birmania.

[...]

3.5 Gobernanza mundial para el siglo XXI

Ejecución: La UE predicará con el ejemplo mediante la puesta en práctica de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Aumentará la financiación de

la lucha contra el cambio climático, promoverá la integración de las cuestiones climáticas en los foros multilaterales, incrementará el objetivo de revisión previsto en el Acuerdo de París y trabajará para reducir el coste de la energía limpia. Los ODS determinarán la configuración del acuerdo de asociación que suceda al de Cotonú e impulsarán la reforma de la política de desarrollo, incluido el consenso de la UE en materia de desarrollo. Además, la aplicación de los ODS exigirá cambios en todas las políticas internas y externas, con el fomento de las asociaciones público-privadas y un mayor aprovechamiento de la experiencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en la prestación de asistencia técnica y en la creación de capacidad en los países en desarrollo y de renta media.

[...]

Desarrollo: En aquellos asuntos mundiales que se encuentran en los confines de la reglamentación multilateral, es necesario seguir formulando normas que garanticen la seguridad y el acceso sostenible al patrimonio común universal. La UE será un ciberactor con visión de futuro que protegerá nuestros activos y valores en el mundo digital, en particular mediante la promoción de una Internet mundial gratuita y segura. Participaremos en acciones de ciberdiplomacia y de 34 capacitación con nuestros socios y trataremos de celebrar acuerdos de comportamiento responsable en el ciberespacio basados en el Derecho internacional existente. Apoyaremos la gobernanza digital multilateral y un marco de cooperación mundial en materia de ciberseguridad, respetando la libre circulación de la información. En el ámbito espacial, promoveremos la autonomía y la seguridad de nuestros servicios espaciales y trabajaremos en la formulación de principios de comportamiento espacial responsable, que podría dar lugar a la adopción de un código de conducta internacional de carácter voluntario. En el sector energético, impulsaremos mecanismos multilaterales cuyo objeto sea garantizar patrones energéticos sostenibles, tanto mediante la formulación de nuestras propias políticas sostenibles como mediante el establecimiento de un diálogo más estrecho con los principales consumidores y productores de energía. En lo que respecta a la salud, trabajaremos para lograr una mayor eficacia en la prevención y detección de las pandemias mundiales y en la manera de responder a las mismas. También es necesario disponer de normas mundiales en ámbitos tales como la biotecnología, la inteligencia artificial, la robótica y los aparatos pilotados a distancia, con el fin de evitar riesgos de seguridad y aprovechar sus beneficios económicos. En todos estos ámbitos, la UE promoverá los intercambios en los foros multilaterales pertinentes con el fin de encabezar la formulación de normas y crear asociaciones en aquellos ámbitos que se encuentran en los confines de la reglamentación multilateral.

Camino a seguir

La estrategia se basa en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva respecto a sus ciudadanos y el mundo. Tenemos que traducir esto rápidamente en acción. En primer lugar, tenemos que revisar las estrategias sectoriales existentes, así como elaborar y aplicar nuevas estrategias temáticas y geográficas de acuerdo con las prioridades políticas de esta estrategia. Ese trabajo tiene que iniciarse con procedimientos claros y plazos acordados con celeridad por todas las partes pertinentes. En segundo lugar, la propia estrategia global de la UE exigirá revisiones periódicas en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Anualmente reflexionaremos sobre la marcha de la estrategia, indicando dónde serán precisas nuevas medidas de aplicación. Por último, se pondrá en marcha un nuevo

proceso de reflexión estratégica, siempre que la UE y sus Estados miembros lo consideren necesarios, para permitir que la UE navegue eficazmente por nuestro tiempo. Nuestros ciudadanos se merecen una verdadera Unión, que promueva nuestros intereses comunes mediante un compromiso responsable y la cooperación con los demás.

5. El Pacto Verde Europeo de 2019 (aspectos relevantes y dimensión exterior)

1. INTRODUCCIÓN: TRANSFORMACIÓN DE UN DESAFÍO URGENTE EN UNA OPORTUNIDAD ÚNICA

La presente Comunicación presenta un Pacto Verde Europeo para la Unión Europea (UE) y sus ciudadanos. Reanuda el compromiso de la Comisión de responder a los desafíos del clima y el medio ambiente, que constituye la tarea definitoria de esta generación. La atmósfera se está calentando, y el clima cambia de año en año. De los ocho millones de especies del planeta, un millón está en riesgo de extinción. Estamos contaminando y destruyendo los bosques y los océanos¹.

El Pacto Verde Europeo es una respuesta a estos desafíos. Se trata de una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.

El Pacto Verde aspira también a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales. Al mismo tiempo, esta transición ha de ser justa e integradora. Debe dar prioridad a la dimensión humana y prestar atención a las regiones, los sectores y los trabajadores expuestos a los mayores desafíos. Teniendo en cuenta que aportará cambios significativos, la participación activa del público y su confianza en esta transición son esenciales para que las políticas funcionen y sean aceptadas. Resulta necesario un nuevo pacto para asociar a los ciudadanos en toda su diversidad con las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos, en estrecha colaboración con las instituciones de la UE y sus órganos consultivos.

La UE tiene la capacidad colectiva de transformar su economía y su sociedad para situarlas en una senda más sostenible. La UE puede aprovechar sus puntos fuertes como líder mundial en el ámbito de las medidas sobre clima y medio ambiente, protección de los consumidores y derechos de los trabajadores. Reducir aún más las emisiones es un reto que exigirá una inversión pública masiva y un mayor esfuerzo para dirigir el capital privado hacia la acción por el clima y el medio ambiente, evitando al mismo tiempo quedar encajonados en prácticas insostenibles. La UE debe abanderar la coordinación de las iniciativas internacionales para construir un sistema financiero coherente que respalde las soluciones sostenibles. Esta inversión inicial también representa una oportunidad para situar a Europa con firmeza en una nueva senda de crecimiento sostenible e integrador. El Pacto Verde Europeo acelerará y apuntalará la transición necesaria en todos los sectores.

La ambición ambiental del Pacto Verde no se hará realidad si Europa actúa en solitario. Los factores que impulsan el cambio climático y la pérdida de biodiversidad son de alcance mundial y

¹ Fuentes: i) Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC): Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C (Informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C); ii) Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa Sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas: 2019 Global assessment report on biodiversity and ecosystem services (Informe de evaluación global sobre biodiversidad y servicios de los ecosistemas); iii) Panel Internacional de Recursos, Panorama de los Recursos Globales 2019: Natural Resources for the Future We Want (Recursos naturales para el futuro que queremos); iv) Agencia Europea de Medio Ambiente: The European environment — state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe (El medio ambiente en Europa: estado y perspectivas 2020, conocimiento para la transición hacia una Europa sostenible).

no se ven limitados por las fronteras nacionales. La UE puede utilizar su influencia, sus conocimientos técnicos y sus recursos financieros para movilizar a sus vecinos y socios con el fin de que se unan a ella en una senda sostenible. La UE seguirá liderando los esfuerzos internacionales y quiere forjar alianzas con quienes compartan sus ideas. Al mismo tiempo, reconoce la necesidad de preservar su seguridad de abastecimiento y su competitividad incluso si otros no están dispuestos a actuar.

Esta Comunicación presenta una hoja de ruta inicial de las políticas y medidas clave necesarias para hacer realidad el Pacto Verde Europeo. Se irá actualizando a medida que evolucionen las necesidades y se formulen las distintas respuestas políticas. Todas las actuaciones y políticas de la UE deberán contribuir a los objetivos del Pacto Verde Europeo. Los desafíos son complejos y están interconectados. La respuesta política ha de ser audaz y exhaustiva, y debe tratar de maximizar los beneficios para la salud, la calidad de vida, la resiliencia y la competitividad. Será necesaria una estrecha coordinación para explotar las sinergias disponibles en todas las áreas de actuación².

El Pacto Verde es parte integrante de esta estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas³, así como las demás prioridades enunciadas en las orientaciones políticas de la presidenta Von der Leyen⁴. En el marco del Pacto Verde, la Comisión reorientará el proceso del Semestre Europeo de coordinación macroeconómica a fin de integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y situar la sostenibilidad y el bienestar de los ciudadanos en el centro de la política económica, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el centro de la elaboración de políticas y la acción de la UE.

2. TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA UE CON MIRAS A UN FUTURO SOSTENIBLE

2.1. Configuración de una serie de políticas profundamente transformadoras

Para sacar adelante el Pacto Verde Europeo, debemos reflexionar acerca de las políticas de suministro de energía limpia al conjunto de la economía, la industria, la producción y el consumo, las grandes infraestructuras, el transporte, la alimentación y la agricultura, la construcción, la fiscalidad y las prestaciones sociales. Para la consecución de esos objetivos es imprescindible dotar de mayor valor a la protección y el restablecimiento de los ecosistemas naturales, el uso sostenible de los recursos y la mejora de la salud humana. Es en este terreno donde un cambio transformador es más necesario y aporta más beneficios a la economía, la sociedad y el entorno natural de la UE. La UE debe también fomentar la transformación digital y las herramientas digitales necesarias, e invertir en ellas en cuanto que factores esenciales para impulsar los cambios requeridos.

Todas estas áreas de actuación están estrechamente interconectadas y se refuerzan mutuamente, pero se deberá prestar una cuidadosa atención a los posibles compromisos entre los objetivos económicos, ambientales y sociales. El Pacto Verde hará un uso coherente de todos los instrumentos de actuación: la regulación y la normalización, la inversión y la innovación, las

² En consonancia con los resultados del informe «2020 European environment — state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe (El medio ambiente en Europa: estado y perspectivas 2020, conocimiento para la transición hacia una Europa sostenible, Agencia Europea de Medio Ambiente)

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁴ Véanse las orientaciones políticas de la presidenta electa Ursula von der Leyen: Orientaciones políticas para la próxima Comisión (2019-2024) – «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa»:

reformas nacionales, el diálogo con los interlocutores sociales y la cooperación internacional. El pilar europeo de derechos sociales guiará la acción velando por que nadie se quede atrás.

La adopción de nuevas medidas por sí sola no será suficiente para la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo. Además de lanzar nuevas iniciativas, la Comisión colaborará con los Estados miembros para redoblar los esfuerzos de la UE a fin de garantizar que la legislación y las políticas actuales que son pertinentes para el Pacto Verde se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva.

2.1.1. Un mayor nivel de ambición climática de la UE para 2030 y 2050

La Comisión ya ha expuesto una visión clara de cómo conseguir la neutralidad climática en 2050⁵. Esta visión debe sentar las bases de la estrategia a largo plazo que la UE presentará a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a principios de 2020. Para definir con claridad las condiciones de una transición efectiva y justa, proporcionar previsibilidad a los inversores y garantizar la irreversibilidad de la transición, la Comisión propondrá, a más tardar en marzo de 2020, la primera «Ley del Clima» Europea. Así quedará consagrado en la legislación el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Además, la Ley del Clima asegurará que todas las políticas de la UE contribuyan al objetivo de neutralidad climática y que todos los sectores desempeñen el papel que les corresponde.

La Unión ya ha iniciado el proceso de modernización y transformación de la economía con miras al objetivo de neutralidad climática. Entre 1990 y 2018, redujo sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 23%, al tiempo que la economía creció un 61%. Ahora bien, con las políticas actuales solo se logrará reducir esas emisiones en un 60% de aquí a 2050. Queda mucho por hacer, empezando por una acción por el clima más ambiciosa en la próxima década.

A más tardar en el verano de 2020, la Comisión presentará un plan sometido a una evaluación de impacto que elevará el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50%, como mínimo, y hacia el 55% con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable. Para lograr esas reducciones adicionales de las emisiones, de aquí a junio de 2021 revisará y, cuando proceda, propondrá revisar todos los instrumentos de actuación pertinentes relacionados con el clima. Este proceso abarcará el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión⁶, incluida su posible extensión a sectores nuevos, así como los objetivos de los Estados miembros para reducir las emisiones en sectores no incluidos en dicho régimen⁷ y la regulación del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura⁸. La Comisión propondrá modificar la Ley del Clima para actualizarla en consecuencia.

⁵ «Un planeta limpio para todos – La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra», COM(2018) 773.

⁶ Versión consolidada de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo

⁷ Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013.

⁸ Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la

Estas reformas políticas contribuirán a garantizar una tarificación eficaz del carbono en todos los sectores económicos. De este modo se fomentarán cambios en el comportamiento de los consumidores y las empresas y se promoverá el aumento de las inversiones sostenibles, tanto públicas como privadas. Los distintos instrumentos de tarificación deben complementarse entre sí y, juntos, formar un marco político coherente.

También reviste una importancia esencial que la fiscalidad esté alineada con los objetivos climáticos. La Comisión propondrá una revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía⁹, centrada en aspectos medioambientales y en la propuesta de utilizar las disposiciones de los Tratados que permiten al Parlamento Europeo y al Consejo adoptar propuestas en este ámbito mediante el procedimiento legislativo ordinario por mayoría cualificada, en lugar de por unanimidad.

Mientras un buen número de socios internacionales no comparta la ambición de la UE, hay riesgo de fuga de carbono, bien porque la producción se traslada de la UE a otros países con una menor ambición en materia de reducción de las emisiones, o bien porque los productos de la UE se sustituyen por importaciones más intensivas en carbono. Si ese riesgo se materializa, no se reducirán las emisiones a escala mundial, lo que frustrará los esfuerzos de la UE y sus industrias por alcanzar los objetivos climáticos mundiales del Acuerdo de París.

Si, a medida que la UE eleva su nivel de ambición climática, persisten diferencias a este respecto a nivel mundial, la Comisión propondrá un mecanismo de ajuste del carbono en frontera, para sectores específicos, con el fin de atenuar el riesgo de fuga de carbono. De este modo se garantizaría que el precio de las importaciones reflejara con más precisión su contenido de carbono. Esta medida se configurará de manera que respete la normativa de la Organización Mundial del Comercio y otras obligaciones internacionales de la UE. Se trataría de una alternativa a las medidas¹⁰ que abordan el riesgo de fuga de carbono en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE.

La Comisión adoptará una estrategia nueva, más ambiciosa, en materia de adaptación al cambio climático. Se trata de una iniciativa esencial por cuanto el cambio climático va a seguir generando tensiones considerables en Europa a pesar de los esfuerzos de mitigación. Redoblar los esfuerzos en materia de adaptación al cambio climático, fomento de la resiliencia, prevención y preparación reviste una importancia crucial. La labor de adaptación al cambio climático debe seguir incidiendo en las inversiones públicas y privadas, incluso en las soluciones basadas en la naturaleza. Será importante asegurar que los inversores, aseguradores, empresas, ciudades y ciudadanos en toda la UE puedan acceder a datos y desarrollar instrumentos para integrar el cambio climático en sus prácticas de gestión de riesgos.

2.1.2. Suministro de energía limpia, asequible y segura

Proseguir el proceso de descarbonización del sistema energético es esencial para la consecución de los objetivos climáticos de 2030 y 2050. La producción y utilización de energía en todos los

silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE.

⁹ Directiva 2003/96/CE del Consejo, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

¹⁰ Tales como la asignación gratuita de derechos de emisión o la compensación por la subida de los costes de la electricidad.

sectores económicos representa más del 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. Debe darse prioridad a la eficiencia energética. Ha de desarrollarse un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables, completado con un rápido proceso de eliminación del carbón y con la descarbonización de gas. Además, el abastecimiento energético de la Unión debe ser seguro y asequible para los consumidores y las empresas. Para hacer realidad estos objetivos, es fundamental que el mercado energético europeo esté plenamente integrado, interconectado y digitalizado y que, al mismo tiempo, se respete plenamente la neutralidad tecnológica.

Los Estados miembros presentarán sus planes revisados en materia de energía y clima a finales de 2019. En consonancia con el Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima¹¹, esos planes deben fijar contribuciones nacionales a los objetivos del conjunto de la UE que sean ambiciosas. La Comisión valorará la ambición de los planes y la necesidad de adoptar medidas adicionales en caso de que el nivel de ambición no sea suficiente. Esa evaluación contribuirá al proceso de reforzar la ambición climática de cara a 2030, en cuyo contexto la Comisión revisará y propondrá revisar, cuando proceda, la legislación pertinente sobre energía a más tardar en junio de 2021. Cuando los Estados miembros empiecen a actualizar sus planes nacionales de energía y clima en 2023, deberán reflejar el nuevo nivel de ambición climática. La Comisión seguirá velando por la rigurosa garantía del cumplimiento de toda la legislación aplicable.

La transición hacia una energía limpia debe implicar y beneficiar a los consumidores. Las fuentes de energía renovables desempeñarán un papel clave. Será fundamental aumentar la producción de energía eólica marina sobre la base de la cooperación regional entre los Estados miembros. La integración inteligente de las energías renovables, la eficiencia energética y otras soluciones sostenibles intersectoriales ayudará a conseguir la descarbonización al menor coste posible. El rápido descenso del coste de las energías renovables, combinado con una mejor configuración de las políticas de apoyo, ya ha atenuado los efectos del despliegue de las energías renovables en la factura energética de los hogares. La Comisión presentará a mediados de 2020 un conjunto de medidas en pro de la integración inteligente. Al mismo tiempo, se facilitará la descarbonización del sector del gas, para lo cual, entre otras cosas, se reforzará el apoyo al desarrollo de gases descarbonizados, se velará por una configuración con vocación de futuro de un mercado del gas descarbonizado competitivo y se tratará el problema de las emisiones de metano en el sector de la energía.

Debe abordarse el riesgo de pobreza energética de los hogares que no pueden permitirse servicios energéticos esenciales para garantizar un nivel de vida básico. Hay programas efectivos, como los sistemas de financiación para la renovación de viviendas, que pueden reducir la factura energética y ayudar al medio ambiente. En 2020, la Comisión presentará unas orientaciones para ayudar a los Estados miembros a tratar el problema de la pobreza energética.

La transición hacia la neutralidad climática también requiere infraestructuras inteligentes. Una mayor cooperación transfronteriza y regional contribuirá a la consecución de los beneficios de la transición hacia la energía limpia a precios asequibles. Será preciso revisar el marco regulador de

¹¹ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

las infraestructuras energéticas, incluido el Reglamento RTE-E¹², para garantizar la coherencia con el objetivo de neutralidad climática. Este marco debe impulsar el despliegue de tecnologías e infraestructuras innovadoras, como las redes inteligentes, las redes de hidrógeno, la captura, el almacenamiento y el uso de carbono, y el almacenamiento de energía, al tiempo que se facilita la integración sectorial. Habrá que modernizar algunas infraestructuras y activos existentes para que mantengan su idoneidad y su resiliencia al cambio climático.

2.1.3. Movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular

La consecución de una economía climáticamente neutra y circular exige la plena movilización de la industria. Se necesitan veinticinco años —una generación— para transformar un sector industrial y todas las cadenas de valor. Si queremos estar preparados en 2050, deben tomarse decisiones y adoptarse medidas en los próximos cinco años.

La extracción anual mundial de materiales se triplicó entre 1970 y 2017 y sigue creciendo¹³, lo que plantea un gran riesgo a nivel mundial. Aproximadamente la mitad de las emisiones totales de gases de efecto invernadero y más del 90% de la pérdida de biodiversidad y del estrés hídrico se debe a la extracción de recursos y la transformación de materiales, combustibles y alimentos. La industria de la UE ha iniciado el proceso de transición, pero aún representa el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión. Sigue siendo una industria demasiado «lineal» y dependiente de un flujo de extracción y comercialización de materiales, su transformación en productos y, finalmente, su eliminación como residuos o emisiones. Solo el 12% de los materiales utilizados por la industria procede de reciclado¹⁴.

La transición brinda la oportunidad de expandir la actividad económica sostenible e intensiva en creación de empleo. Hay en los mercados mundiales un considerable potencial de desarrollo de tecnologías de bajas emisiones y de productos y servicios sostenibles. La economía circular ofrece asimismo un gran potencial de creación de actividades y puestos de trabajo nuevos. La transformación, sin embargo, avanza a un ritmo demasiado lento; no se observan progresos ni generalizados ni uniformes. El Pacto Verde Europeo respaldará y acelerará la transición de la industria de la UE hacia un modelo sostenible de crecimiento integrador.

En marzo de 2020, la Comisión adoptará una estrategia industrial de la UE para acometer el doble desafío de la transformación verde y digital. Europa debe aprovechar el potencial de la transformación digital en cuanto que factor clave para propiciar la consecución de los objetivos del Pacto Verde. Junto con la estrategia industrial, un nuevo plan de acción de la economía circular ayudará a modernizar la economía de la Unión y a aprovechar las oportunidades de la economía circular, tanto dentro de la UE como a nivel internacional. Uno de los objetivos esenciales del nuevo marco político será estimular el desarrollo de mercados pioneros de productos climáticamente neutros y circulares, tanto dentro como fuera de la UE.

Las industrias de gran consumo energético, como las del acero, los productos químicos y el cemento, son imprescindibles para la economía de Europa por cuanto abastecen a varias cadenas de valor de importancia esencial. Es crucial descarbonizar y modernizar este sector. Las

¹² Reglamento sobre las Redes Transeuropeas - Energía (RTE-E).

¹³ Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want (Recursos naturales para el futuro que queremos), Panel Internacional de Recursos.

¹⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=es&pcode=cei_srm030&plugin=1

recomendaciones publicadas por el Grupo de Alto Nivel sobre Industrias de Gran Consumo de Energía ponen de manifiesto el compromiso de la industria con esos objetivos¹⁵.

El plan de acción de la economía circular incluirá una política de «productos sostenibles» que sustentará el diseño circular de todos los productos sobre la base de una metodología y unos principios comunes. El plan de acción dará prioridad a la reducción y reutilización de los materiales antes de su reciclado. Impulsará nuevos modelos de negocio y fijará requisitos mínimos para prevenir la entrada de productos perjudiciales para el medio ambiente en el mercado de la UE. También se reforzará la responsabilidad ampliada del productor.

Si bien el plan de acción de la economía circular guiará la transición de todos los sectores, las actuaciones se centrarán en aquellos que hacen un uso intensivo de recursos, tales como el sector textil o los de la construcción, la electrónica y los plásticos. La Comisión hará un seguimiento de la estrategia de los plásticos de 2018 centrando la atención, entre otras cosas, en la adopción de medidas contra los microplásticos añadidos intencionadamente y contra la liberación no intencionada de plásticos en ámbitos como la producción textil o la abrasión de neumáticos. La Comisión elaborará una serie de requisitos para garantizar que todos los envases del mercado de la UE puedan reciclarse o reutilizarse de manera económicamente viable de aquí a 2030, así como un marco regulador para los plásticos biodegradables y los bioplásticos, y adoptará medidas sobre los plásticos de un solo uso.

Asimismo, el plan de acción de la economía circular incluirá medidas para animar a las empresas a que ofrezcan productos reutilizables, duraderos y reparables y para que los consumidores puedan elegirlos. El plan de acción analizará la necesidad de establecer un «derecho a la reparación» y pondrá coto a la obsolescencia programada de los dispositivos, sobre todo en el sector de la electrónica. La política de consumidores contribuirá a empoderarlos para que tomen sus decisiones con conocimiento de causa y participen activamente en la transición ecológica. Los nuevos modelos de negocio basados en el alquiler y el uso compartido de productos y servicios desempeñarán un papel en este sentido, siempre que sean verdaderamente sostenibles y asequibles.

Disponer de una información fiable, comparable y verificable también es importante para que los compradores puedan tomar decisiones más sostenibles y, además, atenúa el riesgo de «blanqueo ecológico». Las empresas que formulen «declaraciones ecológicas» deberán fundamentarlas con arreglo a una metodología estándar para evaluar sus efectos en el medio ambiente. La Comisión redoblará sus esfuerzos de regulación y en otros aspectos para combatir las declaraciones ecológicas falsas. La digitalización puede contribuir además a mejorar la disponibilidad de información sobre las características de los productos comercializados en la UE. Por ejemplo, un pasaporte electrónico del producto podría facilitar información sobre su origen, su composición, las posibilidades de reparación y desmontaje, y la gestión al final de su ciclo de vida. Las autoridades públicas, incluidas las instituciones de la UE, deben predicar con el ejemplo y asegurar que sus procedimientos de contratación respeten criterios ecológicos. La Comisión propondrá legislación y orientaciones adicionales sobre la contratación pública ecológica.

Una política de productos sostenibles tiene también el potencial de reducir los residuos en una medida considerable. Allí donde no se puede impedir la generación de residuos, debe recuperarse su valor económico y evitarse o reducirse al mínimo sus efectos en el medio ambiente y en el

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_6353

cambio climático. Para ello es preciso adoptar legislación nueva, la cual debe incluir objetivos y medidas para abordar el problema del exceso de envases y la generación de residuos. Al mismo tiempo, las empresas de la UE deben beneficiarse de un mercado único de materias primas secundarias y subproductos robusto e integrado, lo que requiere una cooperación más estrecha a lo largo de las cadenas de valor, tal como ocurre con la Alianza Circular sobre los Plásticos. La Comisión estudiará una serie de requisitos legales para impulsar el mercado de las materias primas secundarias con un contenido reciclado obligatorio (por ejemplo, en el caso de los envases, los vehículos, los materiales de construcción y las baterías). Para simplificar la gestión de residuos por parte de los ciudadanos y velar por que las empresas dispongan de materiales secundarios más limpios, la Comisión propondrá además un modelo de la UE para la recogida separada de residuos. En su opinión, la UE debe dejar de exportar sus residuos fuera de la Unión, por lo que revisará las normas sobre los traslados y la exportación ilegal de residuos.

El acceso a los recursos también es una cuestión de seguridad estratégica para la ambición de Europa de sacar adelante el Pacto Verde. Por tanto, uno de los requisitos previos para hacer realidad esta transición es asegurar el suministro de materias primas sostenibles —en particular, de las materias primas críticas necesarias para las tecnologías limpias y las aplicaciones digitales, espaciales y de defensa— mediante la diversificación del abastecimiento de fuentes primarias y secundarias.

La industria de la UE necesita «pioneros del clima y los recursos» que desarrollen las primeras aplicaciones comerciales de tecnologías de vanguardia en sectores industriales clave de aquí a 2030. Entre las áreas prioritarias figuran el hidrógeno limpio, las pilas de combustible y otros combustibles alternativos, el almacenamiento de energía, y la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono. Por ejemplo, la Comisión apoyará tecnologías de vanguardia en acero limpio que propicien el desarrollo de un proceso de fabricación de acero sin emisiones de carbono de aquí a 2030 y explorará la posibilidad de utilizar una parte de la financiación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en proceso de liquidación. Más en general, el Fondo de Innovación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE contribuirá a desplegar esos proyectos innovadores a gran escala.

La promoción de nuevas formas de colaboración con la industria y las inversiones en cadenas de valor estratégicas son esenciales. La Comisión proseguirá la aplicación del Plan de Acción Estratégico para las Baterías y mantendrá su apoyo a la Alianza Europea de las Baterías. En 2020 propondrá legislación para garantizar una cadena de valor circular, segura y sostenible para todas las baterías, en particular con el fin de abastecer al mercado en expansión de los vehículos eléctricos. Además, la Comisión respaldará otras iniciativas que favorezcan las alianzas y la puesta en común de recursos a gran escala, en forma, por ejemplo, de proyectos importantes de interés común europeo, en los que una ayuda estatal específica limitada el tiempo puede ayudar a crear nuevas cadenas de valor innovadoras.

Las tecnologías digitales son un factor crítico para facilitar la consecución de los objetivos de sostenibilidad del Pacto Verde en muchos sectores distintos. La Comisión explorará medidas que garanticen que las tecnologías digitales, tales como la inteligencia artificial, las redes 5G, la computación en la nube y en el borde y la internet de las cosas, puedan acelerar y potenciar los efectos de las políticas para combatir el cambio climático y proteger el medio ambiente. La digitalización brinda además nuevas oportunidades para el control a distancia de la contaminación

del aire y del agua, o para la monitorización y optimización del modo de utilización de la energía y los recursos naturales. Al mismo tiempo, Europa necesita un sector digital articulado en torno a la sostenibilidad. La Comisión examinará también una serie de medidas para mejorar la eficiencia energética y el rendimiento en términos de economía circular del sector en sí mismo, desde las redes de banda ancha hasta los centros de datos y los dispositivos TIC. Valorará la necesidad de reforzar la transparencia sobre el impacto ambiental de los servicios de comunicaciones electrónicas, así como la adopción de medidas más estrictas en el despliegue de redes nuevas y las ventajas de apoyar sistemas de recogida que incentiven la devolución de los dispositivos que no se quieran conservar, como teléfonos móviles, tabletas y cargadores.

2.1.4. Uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación de edificios

La construcción, utilización y renovación de edificios exige cantidades considerables de energía y recursos minerales (por ejemplo, arena, grava y cemento). Los edificios representan además el 40% de la energía consumida. La tasa anual de renovación del parque inmobiliario de los Estados miembros oscila actualmente entre el 0,4% y el 1,2%. Esa tasa deberá como mínimo duplicarse para alcanzar los objetivos de la UE en materia de eficiencia energética y clima. Al mismo tiempo, 50 millones de consumidores tienen dificultades para calentar convenientemente sus hogares.

Para responder al doble desafío de la eficiencia energética y la asequibilidad, la UE y los Estados miembros deben emprender una «oleada de renovación» de edificios públicos y privados. Si bien aumentar las tasas de renovación es todo un desafío, la renovación de edificios reduce la factura energética y puede atenuar la pobreza energética. Además, puede revitalizar el sector de la construcción y brinda la oportunidad de apoyar a las pymes y el empleo local.

La Comisión garantizará rigurosamente el cumplimiento de la legislación sobre la eficiencia energética de los edificios. Esta labor se iniciará con una evaluación de las estrategias de renovación a largo plazo de los Estados miembros en 2020¹⁶. Asimismo, la Comisión analizará la posibilidad de incluir las emisiones de los edificios en el comercio de derechos de emisión en el marco de su objetivo más general de garantizar que los precios relativos de las distintas fuentes de energía envíen las señales adecuadas desde el punto de vista de la eficiencia energética. Por otro lado, revisará el Reglamento sobre los productos de construcción¹⁷, que debe garantizar que todas las fases del diseño de edificios nuevos y renovados satisfagan las necesidades de la economía circular e impulsen la digitalización y la capacidad de adaptación del parque inmobiliario al cambio climático.

Paralelamente, la Comisión propone colaborar con las partes interesadas en una nueva iniciativa sobre renovación en 2020. Esta colaboración incluirá una plataforma abierta que reunirá al sector de los edificios y la construcción con arquitectos e ingenieros y con las autoridades locales para analizar los obstáculos a la renovación. La iniciativa incluirá también regímenes innovadores de financiación en el marco de InvestEU. Entre los posibles destinatarios de esos regímenes figuran las cooperativas de viviendas o las empresas de servicios energéticos, que podrían renovar edificios recurriendo, por ejemplo, a contratos de eficiencia energética. Uno de los objetivos esenciales sería la organización de iniciativas de renovación a una escala mayor para beneficiarse

¹⁶ En el marco de los requisitos de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios.

¹⁷ Reglamento (UE) n.º 305/2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo.

de mejores condiciones de financiación y de economías de escala. La Comisión también adoptará iniciativas para eliminar las barreras normativas nacionales que obstaculizan las inversiones de eficiencia energética en edificios alquilados y de propiedad múltiple. Se prestará especial atención a la renovación de viviendas sociales con el fin de ayudar a los hogares con dificultades para pagar su factura energética. También se pondrá el foco en la renovación de escuelas y hospitales, pues el dinero que se ahorre gracias a la eficiencia de los edificios se podrá dedicar a apoyar la educación y la salud pública.

2.1.5. Acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente

El transporte representa la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión, y va en aumento. Para lograr la neutralidad climática, es necesaria una reducción del 90% de las emisiones procedentes del transporte de aquí a 2050. Tendrá que contribuir a esta reducción todo tipo de transporte: por carretera, por ferrocarril, aéreo y por vías navegables. Lograr un transporte sostenible significa que los usuarios sean lo primero y que se les faciliten alternativas a sus hábitos actuales de movilidad más abordables, accesibles, sanas y limpias. La Comisión adoptará una estrategia de movilidad sostenible e inteligente en 2020 que acometerá este reto y abordará todas las fuentes de emisiones.

El transporte multimodal necesita un fuerte impulso. Se aumentará así la eficiencia del sistema de transporte. Como cuestión prioritaria, una parte sustancial del 75% del transporte interior de mercancías que ahora se realiza por carretera debe pasar al ferrocarril y las vías navegables interiores. Esto requerirá medidas para gestionar mejor y aumentar la capacidad del ferrocarril y las vías navegables interiores, que la Comisión propondrá de aquí a 2021. La Comisión también considerará retirar la Directiva de transporte combinado¹⁸ y presentar una nueva propuesta para convertirla en un instrumento efectivo que apoye las operaciones de carga multimodal, utilizando transporte por ferrocarril y acuático, incluido el transporte marítimo de corta distancia. En el sector de la aviación, deberán reanudarse los trabajos sobre la adopción de la propuesta de la Comisión acerca de un verdadero Cielo Único Europeo, ya que esto contribuirá a lograr reducciones significativas de las emisiones procedentes de la aviación.

La movilidad multimodal automatizada y conectada desempeñará un papel cada vez mayor, junto con los sistemas de gestión inteligente del tráfico propiciados por la digitalización. La infraestructura y el sistema de transporte de la UE se adecuarán para apoyar a nuevos servicios de movilidad sostenible que reduzcan la congestión y la contaminación, especialmente en zonas urbanas. La Comisión contribuirá a desarrollar sistemas inteligentes para la gestión del tráfico y soluciones de «movilidad como servicio», a través de sus instrumentos de financiación, como el Mecanismo «Conectar Europa».

El precio del transporte debe reflejar el impacto que tiene sobre el medio ambiente y la salud. Deben desaparecer las subvenciones a los combustibles fósiles y, en el contexto de la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, la Comisión examinará cuidadosamente las exenciones fiscales actuales, en particular para los combustibles del transporte aéreo y marítimo, y cuál es la mejor forma de solventar cualquier laguna. Asimismo, la Comisión propondrá ampliar el comercio de derechos de emisión europeo al sector marítimo y reducir los derechos asignados gratuitamente

¹⁸ Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros COM(2017) 648.

a las líneas aéreas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE. Esto se coordinará con una acción a nivel mundial, especialmente en la Organización de Aviación Civil Internacional y en la Organización Marítima Internacional. La Comisión también considerará de nuevo cómo lograr una tarificación vial efectiva en la UE. La Comisión hace un llamamiento al Parlamento Europeo y al Consejo para que mantengan las aspiraciones de la propuesta original de la Comisión relativa a la Directiva sobre el «Eurodistintivo»¹⁹, y está dispuesta a retirarla si es necesario y a proponer medidas alternativas.

Al mismo tiempo, la UE debe intensificar la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para transporte. De aquí a 2025, se necesitarán aproximadamente 1 millón de estaciones públicas de recarga y repostaje para los 13 millones de vehículos de emisión cero y de baja emisión que se espera circulen por las carreteras europeas. La Comisión apoyará el despliegue de puntos públicos de recarga y repostaje donde persistan las lagunas, especialmente para viajes de larga distancia y en zonas con menor densidad de población, y lanzará lo antes posible una nueva petición de fondos al respecto. Estos pasos completarán las medidas adoptadas a nivel nacional. La Comisión considerará opciones legislativas para impulsar la producción y utilización de combustibles alternativos sostenibles para los diferentes modos de transporte. Además, la Comisión revisará la Directiva sobre los combustibles alternativos²⁰ y el Reglamento RTE-T para acelerar la generalización de vehículos y buques de emisión cero y de baja emisión.

El transporte debe ser infinitamente menos contaminante, sobre todo en las ciudades. Las emisiones, la congestión urbana y la mejora del transporte público deben encararse con una combinación de medidas. La Comisión propondrá normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión. También propondrá que se revise de aquí a junio de 2021 la legislación sobre normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas, con objeto de ofrecer una trayectoria clara hacia una movilidad de cero emisiones a partir de 2025. Al mismo tiempo, contemplará aplicar el comercio de derechos de emisión europeo al transporte por carretera, como complemento de las normas de comportamiento, actuales y futuras, en materia de emisiones de CO₂ para vehículos. La Comisión tomará medidas con respecto al transporte marítimo, incluido el acceso regulado de los buques más contaminantes a puertos de la UE y la obligación de que los buques atracados utilicen electricidad en puerto. Asimismo, debe mejorarse la calidad del aire en las inmediaciones de los aeropuertos, haciendo frente a las emisiones de contaminantes procedentes de aviones y operaciones aeroportuarias.

[...]

3. LA UE COMO LÍDER MUNDIAL

Los retos mundiales del cambio climático y la degradación del medio ambiente reclaman una respuesta mundial. La UE seguirá promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo. Desarrollará una «diplomacia por el Pacto Verde» más rigurosa, centrada en convencer a los demás y en ofrecer apoyo a quienes asuman su parte de la política de fomento del desarrollo sostenible. Al dar un ejemplo creíble respaldado por la

¹⁹ Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras COM(2017) 275.

diplomacia, la política comercial, la ayuda al desarrollo y otras políticas exteriores, la UE puede resultar un eficaz aliado en esta empresa. La Comisión y el alto representante colaborarán estrechamente con los Estados miembros para movilizar a todos los canales diplomáticos, tanto bilaterales como multilaterales, como las Naciones Unidas, el G7, el G20, la Organización Mundial del Comercio y otros foros internacionales pertinentes.

La UE seguirá garantizando que el Acuerdo de París continúe siendo el marco multilateral indispensable para hacer frente al cambio climático. A medida que vaya disminuyendo el porcentaje de la UE en las emisiones mundiales, la adopción de medidas comparables y el aumento de los esfuerzos por parte de otras regiones serán cruciales para abordar el reto del cambio climático global de forma provechosa. El debate sobre la «ambición climática» se intensificará en los próximos meses, en consonancia con las disposiciones del Acuerdo de París que requieren balances y actualizaciones periódicos. La Conferencia de las Partes que se celebrará en Glasgow en 2020 será un hito importante previo al balance mundial de 2023. En ella se medirán los avances registrados hacia la consecución de los objetivos a largo plazo. El nivel de ambición mundial actual es, a todas luces, insuficiente²⁰. La UE fortalecerá sus contactos con todos los socios a fin de aumentar el esfuerzo colectivo y de ayudarles a revisar y aplicar las contribuciones que hayan determinado a nivel nacional y a diseñar estrategias ambiciosas a largo plazo. Esta actividad partirá de la acrecentada ambición de la propia UE, según se indica en la sección 2.

Paralelamente, la UE intensificará su diálogo bilateral con los países socios y, en caso necesario, establecerá formas de colaboración innovadoras. La UE seguirá apelando a las economías del G20 que son responsables del 80% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. El incremento del nivel de la acción por el clima llevada a cabo por nuestros socios internacionales requiere estrategias geográficas diseñadas a medida que reflejen los distintos contextos y necesidades locales, por ejemplo, para los grandes emisores actuales y futuros, para los países menos desarrollados y para los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La UE está trabajando también con sus socios en todo el mundo para desarrollar mercados internacionales de carbono como herramienta clave para crear incentivos económicos a la acción por el clima. La UE hará hincapié en la ayuda a sus vecinos inmediatos. La transición ecológica para Europa solo será plenamente efectiva si los vecinos más cercanos actúan también con determinación. Se está trabajando en una Agenda Verde para los Balcanes Occidentales. La Comisión y el alto representante contemplan también el establecimiento de una serie de sólidas asociaciones en materia de medio ambiente, energía y clima con los países vecinos del Sur y en el marco de la Asociación Oriental.

Las cumbres UE-China que se organizarán en 2020 en Pekín y Leipzig brindarán la oportunidad de consolidar la asociación entre la UE y China sobre cuestiones climáticas y medioambientales, especialmente en preparación de la Conferencia sobre Biodiversidad de Kunming y de la Conferencia de las Partes en Glasgow.

Del mismo modo, la próxima Estrategia Global con África y la cumbre de 2020 entre la Unión Africana y la UE deberían situar las cuestiones relacionadas con el clima y el medio ambiente entre los capítulos esenciales de las relaciones entre ambos continentes. Concretamente, la Alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles intentará desbloquear el potencial

²⁰ Informe sobre la disparidad en las emisiones publicado en 2019 por las Naciones Unidas.

de África para avanzar rápidamente hacia una economía ecológica y circular que incluya sistemas de energía y alimentación sostenibles y ciudades inteligentes. La UE reforzará su colaboración con África para intensificar el despliegue y el comercio de energía sostenible y limpia. La energía renovable y la eficiencia energética, aplicadas por ejemplo a la cocina no contaminante, son factores clave para colmar la brecha de acceso a la energía en África, consiguiendo al mismo tiempo la reducción de emisiones de CO₂ requerida. La UE pondrá en marcha una iniciativa «NaturÁfrica» para poner coto a la pérdida de biodiversidad mediante la creación de una red de espacios protegidos en los que se preservará la flora y la fauna silvestres y se ofrecerán oportunidades en los sectores ecológicos a las poblaciones locales.

De forma más general, la UE utilizará sus instrumentos diplomáticos y financieros para garantizar que las alianzas verdes formen parte de sus relaciones con África y otros países y regiones socios, especialmente en América Latina, el Caribe, Asia y el Pacífico.

La UE debe, además, reforzar las iniciativas actuales y abordar con terceros países las cuestiones transversales relacionadas con el clima y el medio ambiente. Esta actividad puede incluir la supresión de las subvenciones mundiales a los combustibles fósiles en consonancia con los compromisos del G-20, la eliminación gradual de la financiación, por parte de las instituciones multilaterales, de las infraestructuras para combustibles fósiles, el aumento de las finanzas sostenibles, el progresivo abandono de la nueva construcción de centrales de carbón y las medidas destinadas a reducir las emisiones de metano.

La UE también reconoce que los retos mundiales en materia de clima y medio ambiente constituyen un importante multiplicador de las amenazas y una fuente de inestabilidad. La transición ecológica reconfigurará las relaciones geopolíticas, incluidos los intereses económicos, comerciales y de seguridad a escala mundial, lo que creará desafíos para una serie de Estados y sociedades. La UE trabajará junto con todos sus socios para aumentar la resiliencia climática y medioambiental con el fin de evitar que esas tensiones desencadenen conflictos, inseguridad alimentaria, desplazamientos de la población y migraciones forzadas, y de apoyar una transición justa a escala mundial. Las implicaciones de la política climática deben convertirse en parte integrante de la reflexión y la acción de la UE sobre asuntos exteriores, también en el contexto de la política común de seguridad y defensa.

La política comercial puede apoyar la transición ecológica de la UE. En efecto, puede servir de plataforma para colaborar con los socios comerciales en la acción por el clima y el medio ambiente. Los compromisos con la sostenibilidad se han ido reforzando constantemente en los acuerdos comerciales de la UE, especialmente en lo que respecta a la intensificación de la acción contra el cambio climático. Además, la Comisión ha redoblado sus esfuerzos para la aplicación y el control del cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales de la UE, objetivo al que contribuirá el nombramiento de un alto responsable de la aplicación de la política comercial. Por lo que se refiere concretamente al cambio climático, los acuerdos más recientes de la UE recogen sistemáticamente el compromiso vinculante de las Partes con la ratificación y la ejecución efectiva del Acuerdo de París. La Comisión propondrá que el cumplimiento de este Acuerdo constituya en el futuro un elemento esencial de cualquier acuerdo comercial global. La política comercial de la UE facilita el comercio y la inversión en bienes y servicios ecológicos y promueve regímenes de contratación pública respetuosos con el clima. La política comercial debe, además, garantizar que el comercio y las inversiones en las materias

primas que la economía de la UE necesita para la transición verde sean equitativos y estén libres de todo falseamiento. Puede ayudar a combatir prácticas nocivas como la tala ilegal, mejorar la cooperación en materia de regulación, promover las normas de la UE y eliminar las barreras no arancelarias en el sector de las energías renovables. Todas las sustancias químicas, materiales, alimentos y otros productos que se introducen en el mercado europeo deben ajustarse plenamente a los reglamentos y las normas de la UE. La UE debería utilizar su experiencia en la regulación «verde» para animar a sus socios a diseñar normas similares a las de la UE y tan ambiciosas como ellas, facilitando así el comercio y mejorando la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático en estos países.

Al tratarse del mercado único más extenso del mundo, la UE puede fijar normas aplicables a todas las cadenas de valor mundiales. La Comisión seguirá aplicándose en la elaboración de nuevas pautas de crecimiento sostenible y utilizará su peso económico para configurar normas internacionales que estén en consonancia con las ambiciones medioambientales y climáticas de la UE. Se dedicará a facilitar el comercio de bienes y servicios medioambientales en los foros bilaterales y multilaterales, así como a apoyar unos mercados de la UE y mundiales abiertos y atractivos de productos sostenibles. Colaborará con socios de todo el mundo para garantizar la seguridad de los recursos de la UE y el acceso fiable a las materias primas estratégicas.

La política de cooperación internacional y de asociación de la UE deberá seguir contribuyendo a canalizar los fondos, tanto públicos como privados, que la transición requiere. La UE y sus Estados miembros siguen siendo los principales donantes mundiales de ayuda al desarrollo y proporcionan más del 40% de los fondos públicos mundiales destinados a la acción por el clima. Como los fondos públicos no serán suficientes, la UE y sus Estados miembros coordinarán su ayuda con el fin de implicar a sus socios en la reducción del déficit de financiación mediante la movilización de financiación privada. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional propuesto por la Comisión se plantea asignar un 25% de su presupuesto a objetivos relacionados con el clima. La Comisión respaldará también el compromiso asumido por los recursos financieros públicos nacionales de mejorar el clima de inversión y lograr contribuciones del sector privado. Esta labor habrá de ir acompañada de oportunidades para eliminar o reducir el riesgo de las inversiones en desarrollo sostenible a través de instrumentos como las garantías de financiación y las combinaciones de financiaciones.

Para movilizar a los inversores internacionales, la UE se mantendrá también en la vanguardia de los esfuerzos por establecer un sistema financiero que sustente el crecimiento sostenible a nivel mundial. La UE recurrirá a la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles recientemente creada para coordinar las iniciativas de financiación sostenibles desde el punto de vista ambiental, como la taxonomía, la divulgación de información, las normas y las etiquetas. La Comisión fomentará también los debates en otros foros internacionales, en particular el G7 y el G20.

6. Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática de 18 de febrero de 2019 (primer refuerzo de la diplomacia energética y climática de la UE)

El Consejo ha adoptado las siguientes Conclusiones:

La urgencia de aumentar la ambición mundial, reforzar el multilateralismo y la aplicación efectiva del Acuerdo de París

1. El cambio climático es una amenaza directa y existencial de que ningún país va estar a salvo. El mundo ya está siendo testigo de los múltiples efectos devastadores del cambio climático, pero las medidas para contenerlo siguen siendo insuficientes. Como ha declarado el secretario general de las Naciones Unidas, y ha quedado confirmado de manera inequívoca en el informe especial del GIECC sobre el calentamiento global de 1,5 °C, el mundo no se está moviendo con la suficiente rapidez para impedir una perturbación irreversible y catastrófica del clima. En este contexto, es sumamente urgente reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible e intensificar la lucha por la erradicación de la pobreza. La Unión Europea, por tanto, está decidida a contribuir a aumentar la ambición mundial y a asumir el liderazgo de la aceleración de la actuación climática en todos los frentes y reconoce las graves implicaciones que plantea el cambio climático a la seguridad y a la estabilidad internacionales.

2. La UE reitera su firme compromiso con el Acuerdo de París como un marco multilateral fundamental que rige la actuación mundial para hacer frente al cambio climático. La UE felicita a la presidencia de la 24.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP 24) por haber acogido con éxito una conferencia en Polonia y aplaude su resultado positivo, la «normativa de Katowice» que prepara al Acuerdo de París para servir como plataforma operativa efectiva y transparente para hacer frente a los retos mundiales más urgentes y aporta un fuerte impulso a todos los países para que avancen y aumenten sus ambiciones en materia de clima mundial. La UE está dispuesta a comunicar o actualizar sus contribuciones determinadas a nivel nacional a más tardar en 2020, como se acordó en París, teniendo en cuenta los nuevos esfuerzos colectivos necesarios y las actuaciones emprendidas por todas las partes.

3. La UE ya está predicando con el ejemplo transformando sus propios compromisos ambiciosos para 2030 en acciones y legislación concretas. Reconociendo la necesidad de un aumento de la ambición mundial, la UE también ha empezado a determinar su visión de trayectorias para una transición a largo plazo hacia un futuro de neutralidad climática, con arreglo al Acuerdo de París. Nuestro reto es lograr este objetivo a la vez que garantizamos una transición justa para todos sin dejar a nadie rezagado.

4. El Consejo insta a todos los países a que se sumen a este necesario aumento de la ambición mundial impulsado por los resultados del último informe del GIECC y del diálogo de Talanoa, que demuestra una determinación colectiva renovada de lograr los objetivos del Acuerdo de París, en particular la limitación del calentamiento global a una cifra bien por debajo de los 2 °C, continuando los esfuerzos para limitar el aumento la temperatura a 1,5 °C.

5. El clima nos afecta a todos, Estados, organizaciones, sector privado, ciudadanos, y todos los interesados tenemos un papel que desempeñar. Una acción concertada y transformadora, por tanto, debe hacerse extensiva a los múltiples niveles de gobierno, con un papel esencial para los agentes no estatales y los gobiernos regionales y locales a la hora de hacer frente al cambio climático y

poner en práctica soluciones ambiciosas sobre el terreno. Del mismo modo, continuar movilizando y redirigiendo la financiación necesaria desde una variedad de fuentes, que incluya nuevos contribuyentes, será de una importancia fundamental en la transición hacia economías de bajas emisiones y resilientes al cambio climático.

Clima, paz y seguridad:

6. El Consejo está convencido de que el cambio climático actúa como un multiplicador de amenazas y cada vez más como una amenaza en sí mismo, con graves implicaciones para la paz y la seguridad en todo el planeta. El Consejo reconoce que los más pobres y aquellos que están en situaciones más frágiles y vulnerables son los más expuestos y los menos capacitados para responder o adaptarse al cambio climático. Además de las medidas de mitigación y adaptación, el fomento de la resiliencia, la seguridad alimentaria y de nutrición, la reducción de riesgo de desastres, la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible, en particular una gestión sostenible de la demanda y una gestión y un uso sostenible de los recursos naturales y soluciones basadas en la naturaleza constituyen todos ellos pilares básicos de la gestión del riesgo de cambio climático. La integración de una perspectiva de seguridad en el marco de estos procesos a la vez que se garantiza una participación integradora es fundamental para aliviar los efectos desestabilizadores del cambio climático y su impacto negativo en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7. El Consejo estaba hondamente preocupado por el deterioro de la biodiversidad del planeta, los recursos hídricos y los ecosistemas del mundo, y por las crecientes amenazas que plantean la degradación de los suelos, la escasez de agua, los riesgos relacionados con el agua y los fenómenos hidrológicos extremos. Son especialmente preocupantes las recientes Conclusiones del Consejo Ártico según las cuales el Ártico se está calentando a un ritmo superior al doble de la media mundial, lo que provoca consecuencias graves a escala mundial. El Consejo recuerda el compromiso de la UE de reforzar su apoyo a la protección del medio ambiente ártico en particular reduciendo los contaminantes atmosféricos en particular el negro de carbón. El Consejo está a favor de unos esfuerzos internacionales globales y concertados para hacer frente a los efectos relacionados con el agua del cambio climático en línea con sus Conclusiones de noviembre 2018 sobre la diplomacia del agua. El Consejo anima a que se adopte una actuación climática en favor de los océanos, incluido a través de soluciones costeras y marinas basadas en la naturaleza, dentro de un marco de estrategias pertinentes a largo plazo de bajas emisiones. El Consejo destaca la importancia de la cooperación transfronteriza entre Estados miembros y países asociados, en particular en la evaluación del impacto medioambiental transfronterizo y las evaluaciones de seguridad, incluida la seguridad nuclear.

8. El Consejo acoge con satisfacción la reunión de alto nivel convocada por la alta representante y vicepresidenta de la Comisión el 22 de junio de 2018, en la que se destacó tanto la urgencia como la importancia de hacer frente a los riesgos que plantea el cambio climático para la seguridad y la paz. Los participantes dieron testimonio de las múltiples amenazas potenciales y reales para la seguridad derivadas del cambio climático, y señalaron que es responsabilidad colectiva prevenir, preparar y mitigar dichos impactos. El Consejo acoge con satisfacción próximas reuniones, basadas en las iniciativas existentes como la Iniciativa de seguridad planetaria y la Cumbre del Agua de 2019 de Budapest.

9. El Consejo ruega a la alta representante, a la Comisión y a los Estados miembros de la UE que velen por que los instrumentos de prevención de conflictos, como el sistema de alerta temprana de

conflictos de la UE, tengan en cuenta los retos de seguridad vinculados a los efectos adversos del cambio climático y a los factores de riesgo medioambientales y refuercen el vínculo entre la detección rápida y la acción rápida de manera transversal en todos los ámbitos de actuación, en particular las evaluaciones de riesgo y de impacto y las estrategias sobre el terreno. El Consejo también ruega a los agentes de la seguridad y defensa de la UE que aumenten la sensibilización sobre los riesgos para la seguridad relacionados con el cambio climático.

10. El Consejo acoge con satisfacción la mayor atención prestada a las repercusiones del cambio climático en la seguridad en el Consejo de Seguridad las Naciones Unidas, incluido a través de los debates especiales celebrado el 11 de julio de 2018 y el 25 de enero de 2019, bajo las presidencias de Suecia y la República Dominicana respectivamente. El Consejo celebra las medidas para reforzar estas labores en todas las estructuras de las Naciones Unidas, a través de un mecanismo inicial específico, para hacer frente a los riesgos de seguridad relacionados con el cambio climático. El Consejo sigue animando al Consejo de Seguridad las Naciones Unidas y al sistema de las Naciones Unidas a que creen una base global de información para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre riesgos de seguridad relacionados con el cambio climático, a que integren plenamente los factores de riesgo climáticos y medioambientales, tanto a corto como a largo plazo, en la evaluación y el gestión de las amenazas para la paz y la seguridad, a escala nacional, regional e internacional, y a que aprovechen todos los conocimientos especializados de todo el sistema de las Naciones Unidas para encontrar respuestas operativas a dichos riesgos y reforzar las misiones de la ONU sobre el terreno, por ejemplo mediante el refuerzo de los mecanismos de alerta rápida existentes.

2019: año fundamental para la acción por el clima y el desarrollo sostenible a nivel de las Naciones Unidas

11. Es urgente que todas las partes actúen de manera decisiva. El Consejo aguarda con interés una serie de reuniones de alto nivel que se celebrarán a lo largo de 2019 con el objeto de apoyar los compromisos contraídos para una acción por el clima rápida y ambiciosa a nivel mundial. El Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, que tendrá lugar en julio de 2019, es una oportunidad única para evidenciar las sinergias existentes entre la acción por el clima y la aplicación de la Agenda 2030, como también se muestra en el informe especial del IPCC sobre el calentamiento global de 1,5 °C (en particular la relación entre los objetivos 13 y 16), así como para promover su aplicación. La UE también anima a todos los socios a que se unan para realizar contribuciones relevantes y positivas en la Cumbre sobre el Clima convocada por el secretario general de las Naciones Unidas «Una carrera que podemos ganar. Una carrera que debemos ganar», que se celebrará en septiembre de 2019, así como en la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que asimismo tendrá lugar en la inauguración del 74.º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La UE considera que la Cumbre sobre el Clima convocada por el secretario general de las Naciones Unidas es una oportunidad esencial para movilizar la voluntad política de aumentar la ambición respecto a los objetivos del Acuerdo de París a nivel mundial y mostrar las acciones transformadoras emprendidas por los gobiernos y los agentes no estatales.

12. La acción por el clima y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Adís Abeba y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres deben reforzarse mutuamente. La UE espera que 2019 sea el año en el que se intensifique la convergencia, tanto a

nivel nacional como a nivel multilateral, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los programas para el cambio climático. La UE pide a todos los socios que apoyen la labor del secretario general de las Naciones Unidas de unir dichos enfoques. La UE seguirá respetando, fomentando y protegiendo los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el contexto de la acción por el clima.

13. La UE también mantiene su compromiso de aprovechar al máximo la contribución en materia de clima procedente de otros procesos multilaterales y, en particular, anima a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a adoptar rápidamente un Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA), garantizando al mismo tiempo su integridad medioambiental, y a fijar un objetivo a largo plazo en su próxima Asamblea. La UE asimismo anima a la Organización Marítima Internacional (OMI) a poner en marcha su estrategia inicial para reducir los gases de efecto invernadero, coherente con los objetivos de temperatura del Acuerdo de París. La UE acoge con satisfacción la entrada en vigor el 1 de enero de 2019 de la enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del Acuerdo de París, y pide a otras partes del Protocolo de Montreal que ratifiquen dicha enmienda lo antes posible.

Una carrera que todos podemos ganar: la estrategia a largo plazo de la UE

14. El Consejo reconoce que para limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C, y proseguir los esfuerzos para reducirlo a 1,5 °C, es necesario que durante las próximas décadas se garantice una transformación profunda y rápida de la sociedad, la protección del medio ambiente y una transición económica. La UE presentará en 2020 una ambiciosa estrategia a largo plazo ante la CMNUCC, con vistas a una neutralidad climática de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de París, y pide a todas las partes del Acuerdo que presenten a tiempo sus estrategias a largo plazo.

15. La UE seguirá cooperando e intercambiando experiencias y mejores prácticas con sus socios para acelerar la aplicación de políticas ambiciosas y eficaces y la planificación anticipada. La UE insiste en que es especialmente necesario que las economías del G20, que juntas representan el 80% de las emisiones mundiales, asuman el liderazgo y presenten en 2020 estrategias a largo plazo, de conformidad con los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París sobre la acción por el clima. La acción por el clima es una parte importante en la cooperación con terceros países y la UE intensificará su diálogo político y su diplomacia climática y energética para dar prioridad a la acción y animar a sus socios estratégicos a acelerar la transición a una economía climáticamente neutral y circular más resistente al cambio climático.

16. El Consejo observa que la transición hacia el abandono de los combustibles fósiles, necesaria a nivel mundial, podría implicar cambios significativos en el equilibrio geopolítico, lo que podría repercutir en la política exterior y de seguridad de la UE, como ha señalado recientemente la Comisión Mundial de la Geopolítica de la Transformación Energética. Por ello, el Consejo acoge favorablemente la visión estratégica europea a largo plazo de la Comisión «Un planeta limpio para todos» para lograr una economía próspera, moderna, competitiva y neutra desde un punto de vista climático. El Consejo señala la necesidad de que se centren los debates en las distintas vías existentes para lograr la neutralidad climática de conformidad con el Acuerdo de París. El Consejo recuerda la importancia de que se analicen detenidamente los indicadores científicos basados en datos contrastados, al mismo tiempo que se garantiza una transición justa teniendo debidamente

en cuenta determinadas circunstancias socioeconómicas, invirtiendo en soluciones tecnológicas innovadoras, empoderando a los ciudadanos y a los agentes no estatales y adaptando su actuación en ámbitos clave como la política energética e industrial, la política agrícola, la investigación y la política financiera. El Consejo recuerda que la tarificación del carbono y la reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles son pasos clave para crear y propiciar un entorno que haga que los flujos financieros contribuyan a la trayectoria de emisiones de gases de efecto invernadero seguras y sostenibles y de desarrollo resistente al cambio climático.

Mejorar la cooperación y el apoyo internacional de la UE en el ámbito climático

17. El Consejo exhorta a la Comisión, a la alta representante y a los Estados miembros a que se aseguren que la acción por el clima contempla todo tipo de retos y consecuencias. Deberá incluirse la cuestión de la acción por el clima en todos los niveles del diálogo político y en los planes de acción conjuntos. Se anima a la alta representante y a la Comisión a que dicha cuestión sea tomada debidamente en consideración en la futura programación de la cooperación financiera y técnica con los países socios, también en el marco del próximo marco financiero plurianual.

18. La UE y sus Estados miembros se comprometen a seguir ampliando la movilización de la financiación internacional para el clima, como parte del objetivo colectivo de los países desarrollados de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares anuales de aquí a 2020 y hasta 2025 para la mitigación y la adaptación, a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces, tanto públicos como privados. Se comprometen a cumplir el objetivo del Acuerdo de París de hacer que los flujos financieros contribuyan a la trayectoria de emisiones de gases de efecto invernadero seguras y sostenibles y de desarrollo resistente al cambio climático, en el contexto del plan de acción de la Comisión sobre la financiación del crecimiento sostenible. La UE proseguirá sus esfuerzos a nivel internacional a fin de garantizar una movilización financiera equitativa por parte del resto de socios y países.

19. La UE y sus Estados miembros reconocen la importancia de tomar medidas y acciones de adaptación ante los efectos del cambio climático, entre las que se incluye reforzar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad. Además, subraya la importancia de cooperar con todos los países socios en dicha adaptación, en particular los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), que son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático.

7. Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática de 20 de enero de 2020 (segundo refuerzo de la diplomacia energética y climática de la UE y reconocimiento de las amenazas a la seguridad europea derivadas del cambio climático)

Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática

1. El cambio climático es una amenaza para la existencia de la humanidad y de la biodiversidad en todos los países y regiones, y exige con urgencia una respuesta colectiva. La Unión Europea está mostrando su liderazgo y asumiendo su responsabilidad. En sus conclusiones de 12 de diciembre de 2019, el Consejo Europeo respaldó el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra a más tardar en 2050, en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París. Teniendo también en cuenta el Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) sobre el calentamiento global de 1,5° C, la Comisión Europea presentó su Pacto Verde Europeo, que contiene propuestas para una transición de toda la economía y una estrategia de crecimiento económico sostenible, y cuyo objetivo es proteger la prosperidad preservando al mismo tiempo nuestro planeta. El liderazgo de la UE mediante el ejemplo es crucial para aumentar la ambición mundial en su conjunto.

2. Los últimos datos científicos, en particular los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), muestran que, pese a los esfuerzos internacionales realizados, las emisiones siguen aumentando a nivel mundial. La constatación de que el Ártico se está calentando a un ritmo superior al doble de la media mundial, con graves consecuencias a escala planetaria, resulta especialmente preocupante. Los informes recientes que indican que la región mediterránea es un punto crítico del impacto del cambio climático, con una disminución de las precipitaciones y un aumento de las temperaturas, son otra fuente de gran preocupación, así como el calentamiento de los mares Báltico, Negro y del Norte a un ritmo más rápido que la media. El desajuste entre el nivel actual de actuación y ambición a nivel mundial y los objetivos acordados del Acuerdo de París está aumentando. El movimiento liderado por la juventud para reclamar una actuación que esté a la altura de la información científica es fruto de ese desfase. El Consejo subraya que 2020 será un año crucial en lo relativo a la ambición. La UE insta a todas las partes a que actualicen sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) de conformidad con el Acuerdo de París, a que aumenten la claridad, la transparencia y la comprensión de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, y a que comuniquen las estrategias de desarrollo a largo plazo de bajas emisiones, en consonancia con el Acuerdo de París, reflejando el mayor nivel de ambición posible en respuesta a la urgencia de abordar el cambio climático.

3. Es, por tanto, extremadamente urgente reforzar la respuesta mundial a la emergencia climática. La Unión Europea está decidida a contribuir a aumentar la ambición mundial y empleará todos los medios de que dispone para hacer frente a la amenaza climática. Es necesario aumentar urgentemente los esfuerzos más allá de la UE. El Consejo Europeo del mes de diciembre pidió a la Comisión y al Alto Representante que prestaran especial atención a la diplomacia climática. Este compromiso internacional se basará en la gran ambición de la Unión Europea en todos los sectores pertinentes y será una prioridad clave para la diplomacia europea en 2020.

4. Para tener éxito en la lucha contra el cambio climático es fundamental una actuación internacional reforzada y permanente. El Acuerdo de París sigue siendo el marco multilateral indispensable que rige la acción por el clima. Sin embargo, los resultados de la 25.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP 25),

celebrada en Madrid, ponen de manifiesto la urgente necesidad de que los Estados, las autoridades locales y regionales, la sociedad civil y el sector privado, incluidas las entidades financieras, emprendan acciones de mayor calado.

5. La Unión Europea tiene que alentar a terceros países a que intensifiquen sus iniciativas junto a ella. La Unión Europea reforzará su apoyo a las Partes que corresponda a la hora de revisar y ejecutar las CDN, en particular mediante la Asociación de CDN, y a la hora de concebir estrategias ambiciosas a largo plazo, concretamente de cara a la CP 26 de Glasgow, con el objetivo de suscitar la máxima ambición posible. La Unión Europea seguirá actuando como un socio constructivo pero también enérgico. Para ello, contará con el respaldo de todos nuestros instrumentos de actuación exterior, entre ellos los instrumentos financieros y la política comercial sostenibles, para fomentar un desarrollo seguro y sostenible, con emisiones bajas de gases de efecto invernadero y resiliente al cambio climático. Recordando la necesidad de lograr la neutralidad climática de manera que se proteja la competitividad de la UE, en particular mediante el establecimiento de medidas efectivas para hacer frente a la fuga de carbono de forma compatible con la normativa de la OMC, el Consejo toma nota de la intención de la Comisión de proponer un mecanismo de ajuste del carbono en frontera en relación con los sectores con elevada intensidad de CO₂. El Consejo recuerda que los acuerdos de la UE con terceros países y regiones también ofrecen oportunidades de diálogo y cooperación con países socios en lo relativo al clima y el medio ambiente. Las instalaciones de terceros países han de cumplir las normas internacionales más estrictas en materia de medio ambiente y seguridad.

6. El Consejo recuerda la dedicación constante de la Unión Europea y de sus Estados miembros a acelerar la movilización de financiación internacional para el clima, dentro del objetivo colectivo de los países desarrollados de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares anuales, a más tardar en 2020 y hasta 2025, con fines de mitigación y adaptación en los países en desarrollo, a partir de muy diversas fuentes, instrumentos y cauces, en el contexto de medidas significativas de mitigación y de una ejecución transparente, y destaca la necesidad de contar con la participación de una variedad más amplia de contribuyentes. El Consejo acoge favorablemente las iniciativas emprendidas a nivel nacional e internacional en relación con la financiación sostenible y la neutralidad climática, como la reciente puesta en marcha de la Coalición de Ministros de Hacienda para la Acción por el Clima y la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles.

7. Paralelamente, la Comisión, el Alto Representante y los Estados miembros reforzarán el diálogo bilateral sobre la acción por el clima con los países socios y las organizaciones regionales. Trabajaremos de forma prioritaria con las economías del G-20 no pertenecientes a la UE que representan tres cuartas partes de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, así como con los países más vulnerables a los que afecta especialmente el cambio climático, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para favorecer la adaptación a las nuevas realidades del cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia a los impactos negativos que aquél conlleva, y para promover la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, la UE seguirá defendiendo, promoviendo y protegiendo los derechos humanos, así como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

8. El Consejo subraya la importancia de adoptar planteamientos adaptados a cada caso para la cooperación con terceros países, teniendo en cuenta que para posibilitar la acción por el clima es necesaria una transición justa y socialmente equilibrada. Esto significa abogar por que otros países

tomen medidas específicas, partiendo de un análisis riguroso de los ámbitos en que es posible obtener resultados y demostrando las ventajas medioambientales y económicas y los beneficios planetarios que conlleva detener la subida de las temperaturas. Las acciones para acelerar la acción por el clima en los países socios, con medidas tanto de mitigación como de adaptación, implicarán a todos los sectores de la economía (al igual que en la Unión Europea), y para ello será preciso reforzar los diálogos bilaterales existentes y la cooperación técnica. Los Estados miembros que cuenten con programas en materia de clima y energía con países del G-20 no pertenecientes a la UE compartirán experiencias sobre sus compromisos bilaterales para garantizar la seguridad y la eficiencia de la diplomacia climática de la UE, que podría incluir también actividades para hacer frente a la deforestación, promover la gestión integrada de los recursos hídricos y conservar la biodiversidad. También debe explorarse la participación innovadora de los responsables de la toma de decisiones, la sociedad civil y las empresas, en estrecha coordinación con los marcos existentes.

9. La Cumbre UE-China en Beijing y la reunión de los dirigentes en Leipzig, la Cumbre UE-Japón, la Cumbre UE-Unión Africana y la Cumbre UE-India, así como otros importantes acontecimientos internacionales que tendrán lugar en 2020, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos en Lisboa y la 15.ª Conferencia de las Partes en el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica en Kunming, brindarán buenas oportunidades para fortalecer las alianzas y la acción por el clima y el medio ambiente, durante un año crucial en los debates internacionales sobre el clima, los océanos y la biodiversidad. La Comisión, el Alto Representante y los Estados miembros también harán mayor hincapié en respaldar los esfuerzos realizados por los vecinos inmediatos de la Unión Europea: en los países vecinos meridionales, los países de la Asociación Oriental y los Balcanes Occidentales, en particular sus regiones y sectores más afectados por la transición.

10. La Unión Europea es plenamente consciente de que el cambio climático multiplica las amenazas a la estabilidad y la seguridad internacionales, y afecta especialmente a las personas que se encuentran en situaciones de mayor fragilidad y vulnerabilidad, agrava las presiones medioambientales y el riesgo de catástrofes, contribuye a la pérdida de medios de subsistencia y provoca el desplazamiento de personas. El Alto Representante, la Comisión y los Estados miembros seguirán teniendo en cuenta los factores y riesgos climáticos y medioambientales, en particular los relacionados con el agua, en nuestro compromiso estratégico con los países socios y seguirán trabajando en las medidas preventivas, como los sistemas de alerta rápida. El Consejo sigue animando al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al sistema de las Naciones Unidas a que creen una base global de información para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los riesgos de seguridad relacionados con el cambio climático, a que integren plenamente los factores de riesgo climáticos y medioambientales, tanto a corto como a largo plazo, en la evaluación y la gestión de las amenazas para la paz y la seguridad, a escala nacional, regional e internacional, y a que aprovechen todos los conocimientos especializados de todo el sistema de las Naciones Unidas para encontrar respuestas operativas a dichos riesgos y reforzar las misiones de la ONU sobre el terreno.

11. El Consejo recuerda sus Conclusiones de 17 de junio de 2019 sobre seguridad y defensa en las que reconoce la importancia de las cuestiones medioambientales y del cambio climático para las misiones y las operaciones de la PCSD, como su impacto en la planificación y desarrollo de las capacidades militares en relación con el vínculo entre el clima y la seguridad. El Consejo reclama

que se siga trabajando en este ámbito y que se refuerce la cooperación entre los distintos agentes, sin perjuicio de la autonomía de decisión de la UE.

12. En aplicación de las Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019, el Consejo pide al Alto Representante, a la Comisión y a los Estados miembros que trabajen conjuntamente y con apremio en la elaboración de un planteamiento estratégico de la diplomacia climática a más tardar en junio de 2020 que defina métodos concretos y operativos para alcanzar los objetivos expuestos en las presentes Conclusiones del Consejo. La Red de Diplomacia Verde de la UE apoyará esta labor, de modo que se garantice la total sinergia con la diplomacia energética de la Unión Europea y se movilicen los recursos combinados de las delegaciones de la Unión Europea y de las embajadas de los Estados miembros en terceros países. El Consejo volverá a tratar el asunto de cara a la CP 26 que se celebrará en Glasgow en 2020.

8. Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de 1 y 2 de octubre de 2020 (ampliación de la autonomía estratégica europea)

I. COVID-19

1. El Consejo Europeo ha mantenido un exhaustivo debate sobre la gestión de la pandemia de COVID-19. Está resuelto a mantenerse unido en esta situación difícil, y pide al Consejo, así como a la Comisión, que intensifiquen su labor general de coordinación y los trabajos sobre el desarrollo y la distribución de una vacuna a escala de la UE. El Consejo Europeo retomará periódicamente este asunto.

II. MERCADO ÚNICO, POLÍTICA INDUSTRIAL Y ÁMBITO DIGITAL

2. La pandemia de COVID-19 tendrá efectos duraderos en la economía europea y mundial. Ha puesto de relieve tanto las bazas de Europa como sus dependencias. Una base económica sólida es ahora más esencial que nunca para el crecimiento inclusivo y sostenible, la competitividad, el empleo, la prosperidad y para el papel de Europa en la escena mundial.

3. En julio, el Consejo Europeo acordó un paquete de recuperación sin precedentes para contrarrestar los efectos de la COVID-19 en nuestras economías y sociedades, así como para promover una recuperación sólida de Europa y la transformación y reforma de nuestras economías. Esta recuperación tiene dos pilares que se refuerzan mutuamente, la transición ecológica y la transformación digital, los cuales, junto con un mercado único fuerte y profundo, propiciarán nuevas formas de crecimiento, fomentarán la cohesión y la convergencia y reforzarán la resiliencia de la UE. Un objetivo clave de la Unión es alcanzar una autonomía estratégica al tiempo que se mantiene una economía abierta.

Mercado único y política industrial

4. El Consejo Europeo subraya la necesidad de que se vuelva al funcionamiento normal del mercado único lo antes posible. Pero esto no es suficiente: aprenderemos de la crisis de la COVID-19, haremos frente a la fragmentación, los obstáculos y las deficiencias que aún subsisten y seremos más ambiciosos. El Consejo Europeo refrenda las Conclusiones del Consejo de 21 de septiembre de 2020 tituladas «Profundizar el mercado único para una recuperación sólida y una Europa competitiva y sostenible» y pide, en particular, que:

- se apliquen y cumplan rigurosamente las normas del mercado único, de acuerdo con el Plan de Acción para el Cumplimiento del Mercado Único elaborado por la Comisión;
- se eliminen los obstáculos injustificados que siguen existiendo, en particular en el ámbito de los servicios, y no se creen otros;
- se actualice el marco europeo de competencia para garantizar que esté a la altura de los retos que plantean la transición ecológica, la transformación digital y el contexto mundial cambiante. Dicho marco debe establecer normas claras para los agentes económicos y apoyar la innovación, también en el sector digital. Debe estudiarse la posibilidad de adoptar normas sobre la función y las responsabilidades sistémicas de las plataformas digitales que tienen importantes efectos de red. El Consejo Europeo espera con interés las conclusiones de la revisión de las normas sobre competencia que está llevando a cabo la Comisión y cuyos primeros resultados están previstos para 2021. En este contexto, deben tenerse en cuenta los efectos de la globalización y el surgimiento de la economía digital;

- se dé forma al nuevo sistema de gobernanza económica mundial, a partir de un programa de libre comercio ambicioso y equilibrado con la OMC como eje central, al tiempo que nos protegemos de las prácticas injustas y abusivas y garantizamos la reciprocidad. Debe mejorarse el Reglamento sobre cumplimiento, deben acelerarse los trabajos sobre la propuesta relativa al Instrumento de Contratación Pública Internacional y deben desarrollarse otros instrumentos para hacer frente a los efectos de distorsión de las subvenciones extranjeras en el mercado único;
- se invierta en educación y formación y en el uso eficaz de las capacidades con vistas a reforzar la creación y la preservación del empleo, apoyar la prosperidad económica y social, y aplicar las políticas de protección social necesarias, de conformidad con los Tratados.

5. La UE debe llevar a cabo una política industrial europea ambiciosa para que su industria sea más sostenible, más ecológica, más competitiva a escala mundial y más resiliente. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que localice los casos de dependencia estratégica, especialmente en los ecosistemas industriales más sensibles como en el ámbito de la salud, y proponga medidas para la reducción de dichas dependencias, en particular mediante la diversificación de las cadenas de producción y suministro, la constitución de reservas estratégicas y el fomento de la producción y la inversión en Europa. Pide que:

- se garanticen unas condiciones de competencia equitativas, así como un entorno regulador y un marco de ayudas estatales que propicien la innovación y faciliten la plena participación de las pymes;
- se desarrollen nuevas alianzas industriales, en particular sobre materias primas, equipos médicos, microprocesadores, redes de telecomunicaciones seguras, industrias con bajas emisiones de carbono y nubes y plataformas industriales;
- se aumente la ayuda a los proyectos importantes de interés común europeo existentes en materia de baterías y microelectrónica, así como a los que están elaborando los Estados miembros y la industria en el contexto de distintas alianzas (como sobre el internet de las cosas y el hidrógeno limpio), de modo que se superen las deficiencias del mercado y se propicie una innovación puntera. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que ayude a los Estados miembros a desarrollar nuevos proyectos importantes de interés común europeo. Además, pide que se sigan reforzando las sinergias entre el uso de fondos nacionales y de la UE en lo que respecta a proyectos tecnológicos clave, al mismo tiempo que se garantizan la transparencia y la participación abierta de las pymes;
- se desarrolle la autonomía de la UE en el sector espacial y una base industrial de defensa más integrada.

Ámbito digital

6. La pandemia de COVID-19 ha puesto aún más de manifiesto la necesidad de acelerar la transición digital en Europa. Aprovechar las oportunidades de esta transición es esencial para afianzar nuestra base económica, garantizar nuestra soberanía tecnológica, reforzar nuestra competitividad mundial, facilitar la transición ecológica, crear empleo y mejorar la vida de los ciudadanos. La construcción de un verdadero mercado único digital proporcionará un marco interno que permitirá a las empresas europeas crecer y expandirse.

El Consejo Europeo espera con interés la propuesta de la Comisión de una norma sobre servicios digitales antes de que termine este año e invita a la Comisión a presentar, a más tardar en marzo de 2021, una Brújula Digital global que establezca las ambiciones digitales concretas de la UE para 2030. Dicha Brújula debe crear un sistema de seguimiento de las capacidades y aptitudes digitales estratégicas europeas y perfilar los medios y las principales etapas para alcanzar nuestras ambiciones.

7. Para ser soberana desde un punto de vista digital, la UE debe construir un verdadero mercado único digital, reforzar su capacidad para definir sus propias normas, tomar decisiones tecnológicas autónomas y desarrollar y desplegar capacidades e infraestructuras digitales estratégicas. A nivel internacional, la UE activará sus instrumentos y competencias reguladoras para contribuir a configurar reglas y normas mundiales. La UE seguirá estando abierta a todas aquellas empresas que respeten las reglas y normas europeas. El desarrollo digital debe preservar nuestros valores, los derechos fundamentales y la seguridad, además de ser socialmente equilibrado. Este enfoque, centrado en el ser humano, hará que el modelo europeo sea más atractivo.

8. Al menos el 20% de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estarán disponibles para la transición digital, en particular para las pymes. Junto con los importes previstos en el marco financiero plurianual (MFP), estos fondos deben contribuir a la consecución de objetivos como:

- fomentar el desarrollo europeo de la próxima generación de tecnologías digitales, en particular los superordenadores y la informática cuántica, la cadena de bloques y la inteligencia artificial centrada en el ser humano;
- desarrollar capacidades en las cadenas de valor digitales estratégicas, especialmente los microprocesadores;
- acelerar el despliegue de infraestructuras de redes seguras y de muy alta capacidad, en particular la fibra y la 5G, en toda la Unión Europea;
- mejorar la capacidad de la UE para protegerse contra las ciberamenazas, proporcionar un entorno de comunicación seguro, especialmente mediante la encriptación cuántica, y garantizar el acceso a los datos a efectos judiciales y policiales;
- aprovechar todo el potencial de las tecnologías digitales para lograr los ambiciosos objetivos en materia medioambiental y climática incluidos en el paquete de medidas adoptadas en julio;
- mejorar las capacidades digitales en los sistemas educativos.

9. El Consejo Europeo acoge con satisfacción la Estrategia Europea de Datos, que apoya las ambiciones digitales de la UE a nivel mundial de construir una verdadera economía europea de datos competitiva, al tiempo que se garantizan los valores europeos y un elevado nivel de seguridad y protección de los datos y la protección de la privacidad. Resalta la necesidad de que se mejore la disponibilidad de datos de gran calidad y de que se fomenten y faciliten un mejor intercambio y puesta en común de los datos, así como la interoperabilidad. El Consejo Europeo se felicita por la creación de espacios comunes europeos de datos en sectores estratégicos y, en particular, invita a la Comisión a que dé prioridad al espacio de datos sanitarios, cuya creación está prevista antes del término de 2021.

10. El Consejo Europeo subraya la necesidad de establecer servicios europeos en la nube fiables y seguros con el fin de que los datos europeos puedan almacenarse y tratarse en Europa, cumpliendo

las reglas y normas europeas. Por tanto, acoge positivamente la idea de una federación de infraestructuras en la nube a escala de la UE e invita a la Comisión a que lleve adelante esta labor con celeridad. Una mayor capacidad europea en la nube, junto con un marco de interoperabilidad propiciatorio, también deben hacer posible el despliegue de soluciones seguras basadas en la nube, tanto públicas como privadas, garantizando en particular que el acceso a los servicios públicos electrónicos sea más rápido, eficiente, adecuado y transparente.

11. El Consejo Europeo refrenda las Conclusiones del Consejo de 9 de junio de 2020 sobre la configuración del futuro digital de Europa. Pide a la UE y a los Estados miembros que aprovechen al máximo el conjunto de instrumentos para la ciberseguridad de las redes 5G que se adoptó el 29 de enero de 2020 y, en particular, que apliquen las restricciones pertinentes a los proveedores que se consideren de alto riesgo para recursos clave definidos como críticos y sensibles en la evaluación coordinada de riesgos de la UE. El Consejo Europeo subraya que los posibles proveedores de 5G deberán ser evaluados atendiendo a criterios objetivos comunes.

12. A fin de garantizar el rápido despliegue de la 5G en toda la UE, el Consejo Europeo insta también a todos los Estados miembros a que presenten a la Comisión, antes de que termine este año, sus planes nacionales sobre la implantación de la 5G, de conformidad con el Plan de Acción 5G.

13. La UE tiene que ser un líder mundial en el desarrollo de inteligencia artificial segura, digna de confianza y ética. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que:

- proponga formas de aumentar las inversiones europeas y nacionales públicas y privadas en la investigación, la innovación y el despliegue de la inteligencia artificial;
- asegure una mejor coordinación, así como más redes y sinergias entre los centros europeos de investigación basadas en la excelencia;
- proporcione una definición clara y objetiva de los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo.

14. El Consejo Europeo insta al desarrollo, a escala de la UE, de un marco para la identificación electrónica pública segura, en particular de las firmas digitales interoperables, de modo que los ciudadanos puedan tener el control de su identidad y sus datos en línea y se facilite el acceso a los servicios digitales públicos, privados y transfronterizos. Invita a la Comisión a que presente, de aquí a mediados de 2021, una propuesta de iniciativa relativa a la «Identificación Digital Europea». Próximas etapas

15. El Consejo Europeo volverá a tratar los asuntos del mercado único, la política industrial y el ámbito digital en su reunión de marzo de 2021. En este contexto, hará también balance de la situación de los trabajos relativos al importante asunto de la fiscalidad digital.

[...]

9. Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo – de 25 de enero de 2021 (ampliación del concepto de seguridad energética para incluir las nuevas dependencias estratégicas)

CONCLUSIONES DEL CONSEJO DIPLOMACIA CLIMÁTICA Y ENERGÉTICA – CUMPLIR LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL PACTO VERDE EUROPEO

1. El cambio climático supone una amenaza existencial para la humanidad. Las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero se mantienen en una trayectoria insostenible a pesar de la reducción ocasionada a corto plazo por la pandemia de COVID-19. La acción mundial por el clima sigue siendo insuficiente para alcanzar los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París y, por ende, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La UE muestra su liderazgo dando ejemplo: a partir de la orientación científica, la UE ha redoblado sus compromisos internos, adoptando el objetivo de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 y aumentando su meta de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a corto plazo —y por tanto, también la contribución determinada a nivel nacional de la UE— hasta al menos un 55% de aquí a 2030 respecto a los niveles de 1990. La UE materializará sus ambiciosos objetivos a través del Pacto Verde Europeo. Sin embargo, dado que la UE representa el 8% de las emisiones mundiales y el porcentaje está en descenso, no bastará con una política interna ambiciosa. El Consejo insta a una acción mundial urgente, colectiva y contundente para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir sus esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales, en respuesta a la emergencia climática, e invita al Alto Representante y a la Comisión a reforzar, en estrecha cooperación con los Estados miembros, la diplomacia climática y energética de la UE en pos de una transición mundial hacia la neutralidad climática, al tiempo que se garantizan la resiliencia y la competitividad propias de la UE en un entorno geopolítico y de seguridad cambiante.

2. El Acuerdo de París proporciona el marco multilateral indispensable que rige la acción mundial por el clima. La UE pide a todas las partes que aumenten la ambición y la claridad, la transparencia y la comprensión de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, y que transmitan sus estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones con suficiente antelación para la 26.^a Conferencia de las Partes (CP 26), que se celebrará en Glasgow en noviembre de 2021.

3. La UE acoge con satisfacción los recientes compromisos de neutralidad climática y neutralidad en carbono para mediados de siglo, en particular los asumidos por las principales economías, así como las promesas hechas en la reciente Cumbre sobre la Ambición Climática de 2020, organizada por las Naciones Unidas, Francia y el Reino Unido, en asociación con Italia y Chile. La UE pide a todos los países que elaboren trayectorias, metas y políticas ambiciosas y detalladas a corto y medio plazo conformes con sus objetivos a largo plazo, de modo que se transmitan mensajes claros a los ciudadanos, los agentes políticos y las empresas. La UE insta a todos los países a que adapten también sus estrategias de promoción comercial, financiación, ayuda e inversión extranjera a sus compromisos climáticos nacionales y a los compromisos suscritos en virtud del Acuerdo de París, y a que establezcan políticas de recuperación económica de la crisis de la COVID-19 que sean sostenibles y sensibles al cambio climático como elemento importante para una estrategia de crecimiento sostenible y una inversión inmediata en una transición resistente al cambio climático, inclusiva y justa. La UE apoyará la ejecución de las estrategias a largo plazo y de las contribuciones

determinadas a nivel nacional, y acoge con satisfacción la labor de las iniciativas pertinentes, como la Asociación de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional. La UE dará prioridad a trabajar con países del G-20 y otras grandes economías no pertenecientes a la UE en iniciativas de mitigación del cambio climático y está dispuesta a aunar fuerzas en alianzas y asociaciones ambiciosas de alto nivel. En este sentido, la UE destaca la necesidad de que todos los que aún no lo hayan hecho ratifiquen el Acuerdo de París, y celebra que el nuevo Gobierno de los Estados Unidos haya vuelto a adherirse al Acuerdo de París y declarado su intención de preparar una contribución determinada a nivel nacional actualizada y ambiciosa para avanzar hacia la neutralidad climática, y espera con interés la revitalización del Consejo de Energía UE-Estados Unidos, con un mayor énfasis en la transición energética y la acción por el clima.

4. El Consejo reconoce que el cambio climático y la degradación medioambiental, como la pérdida de biodiversidad y de bosques, constituyen una amenaza para la estabilidad y la seguridad internacionales, agudizan los riesgos de catástrofe y la presión sobre los ecosistemas, plantean retos para la seguridad alimentaria e hídrica, provocan conflictos locales y regionales al tiempo que agravan el riesgo de desplazamiento de personas, por lo que son grandes generadores de necesidades humanitarias y ponen en peligro el disfrute efectivo de los derechos humanos. La adaptación y la resistencia al cambio climático y a la degradación medioambiental son una cuestión prioritaria y, en algunos casos, de supervivencia, especialmente para las comunidades y los países frágiles y vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados. La UE seguirá apoyando a los más necesitados, procurando limitar y gestionar el riesgo de pérdidas y degradación adicionales mediante el respaldo a las políticas, la financiación y el intercambio de mejores prácticas, promoviendo, entre otras cosas, soluciones basadas en la naturaleza. A este respecto, la UE acoge con satisfacción la Cumbre Internacional de Adaptación Climática de 2021, organizada por los Países Bajos. La política exterior y de seguridad de la UE y de los Estados miembros tendrá sistemáticamente en cuenta los factores y riesgos climáticos y medioambientales, y colaborará con sus socios, entre ellos las Naciones Unidas, para elaborar medidas de prevención de conflictos, por ejemplo sistemas de alerta rápida, y prestar apoyo a los instrumentos internacionales pertinentes, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. El Consejo reitera la necesidad de reforzar e integrar los trabajos sobre el nexo entre clima y seguridad, en particular en apoyo de las actividades de las Naciones Unidas, incluido el trabajo con las organizaciones regionales y en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en particular con el nuevo grupo informal de expertos de los Estados miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre clima y seguridad que Irlanda copresidirá en 2021, tomando como base el debate celebrado sobre este asunto en el Consejo de Seguridad en julio de 2020 y el Mecanismo de Seguridad Climática, al tiempo que se integra esta cuestión, cuando proceda, en sus resoluciones.

5. El Consejo reitera la importancia que revisten las cuestiones medioambientales y el cambio climático para la seguridad y la defensa, y acoge con satisfacción el documento *Climate Change and Defence Roadmap: EU Actions addressing the links between climate change and defence, including in the context of the Common Security and Defence Policy, contributing to the wider climate and security nexus* («Hoja de ruta sobre cambio climático y defensa: acciones de la UE destinadas a abordar los vínculos entre el cambio climático y la defensa, también en el contexto de la política común de seguridad y defensa, que contribuyen al nexo más amplio existente entre clima y seguridad»). Al tiempo que mantiene la eficacia operativa como principio rector, el

Consejo invita a los servicios pertinentes a que impulsen, en apoyo de los Estados miembros y en estrecha cooperación con ellos, las acciones previstas en la hoja de ruta para los principales ámbitos de la dimensión operativa, el desarrollo de capacidades civiles y militares, y el multilateralismo y las asociaciones, en particular abordando los retos tecnológicos, así como la prevención y el reciclaje de residuos. Deben explorarse las oportunidades para una cooperación más estrecha con organizaciones internacionales y asociaciones multilaterales, como el sistema de las Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE y la Unión Africana, así como con los países socios, en consonancia con el marco institucional de la UE y respetando plenamente su autonomía decisoria.

6. La UE y sus Estados miembros confirman su compromiso constante de incrementar la movilización de la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático como parte del objetivo colectivo de los países desarrollados de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares estadounidenses al año de aquí a 2020 y hasta 2025. En este contexto, el Consejo observa que la UE ya es el mayor contribuyente de financiación pública para la lucha contra el cambio climático, pues ha duplicado la contribución de 2013 hasta 23 200 millones de euros en 2019, al tiempo que sigue destinando una parte significativa y cada vez mayor de sus instrumentos de financiación exterior a los ámbitos pertinentes de la acción por el clima, en particular a través del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional. La UE y sus Estados miembros instan a todos los países desarrollados y a otras partes que estén en condiciones de hacerlo, como las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo, a que incrementen sus propias contribuciones, subrayando la importancia de aumentar la financiación para la adaptación, así como la transparencia en la ejecución de la financiación proporcionada y en la evaluación continua de su eficacia. En este contexto, la UE toma nota de la difícil situación a la que se enfrentan muchos países en desarrollo que tendrán que aumentar su resiliencia frente al cambio climático al tiempo que se enfrentan al endeudamiento.

7. El Consejo toma nota del muy importante papel que juegan unas prácticas de financiación sostenible para impulsar la transición económica y energética hacia la neutralidad climática y la resistencia frente al cambio climático. La UE apoyará la adopción mundial de dichas prácticas y fomentará la coherencia con la taxonomía de actividades sostenibles de la UE, en particular a través de la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles, con el fin de desincentivar los bloqueos tecnológicos y los activos obsoletos insostenibles, y acoge con satisfacción las iniciativas pertinentes, como la Coalición de Ministros de Hacienda para la Acción por el Clima. La UE y sus Estados miembros fomentarán la armonización de las instituciones financieras internacionales, como los bancos de desarrollo, con los objetivos del Acuerdo de París basándose en el ejemplo que brindan la política de concesión de préstamos al sector energético y la hoja de ruta sobre el clima del Banco Europeo de Inversiones para apoyar a los países en la búsqueda de una recuperación ecológica y movilizar inversiones privadas sostenibles. La UE también anima a que los sistemas de financiación de las exportaciones de sus socios contribuyan a la transición hacia la neutralidad climática.

8. El Consejo espera con interés que la Comisión presente una propuesta de mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono para garantizar la integridad medioambiental de las políticas de la UE y evitar la fuga de carbono de manera compatible con la OMC. La UE toma nota del valor de desarrollar mercados nacionales e internacionales del carbono por cuanto son una herramienta para reducir de forma rentable las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

9. La transición del sector energético, responsable de más de dos tercios de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, es fundamental para avanzar hacia la neutralidad climática. La diplomacia energética de la UE tendrá como objetivo principal acelerar la transición energética mundial, al tiempo que se garantiza la asequibilidad, se salvaguarda el medio ambiente y se alcanzan los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A tal fin, en vista de la necesidad de un cambio rápido hacia la neutralidad climática, la diplomacia energética de la UE fomentará la eficiencia energética, el despliegue de tecnologías hipocarbónicas seguras y sostenibles, el aumento de la implantación e integración sistémica de las energías renovables —por ejemplo, aumentando las interconexiones— así como las normas más estrictas en materia de medio ambiente, seguridad nuclear y transparencia. El Consejo también insta a seguir intensificando la cooperación internacional en materia de hidrógeno, a fin de redoblar los esfuerzos para producir, en particular, hidrógeno renovable y permitir su importación.

10. La diplomacia energética de la UE desalentará todas las inversiones adicionales en proyectos de infraestructura energética basados en combustibles fósiles en terceros países, a menos que sean plenamente coherentes con una trayectoria ambiciosa y claramente definida hacia la neutralidad climática, en consonancia con los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París y con los mejores conocimientos científicos disponibles. La UE aboga por una eliminación mundial progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles perjudiciales para el medio ambiente provista de un calendario claro, haciendo hincapié en la necesidad de innovación y desarrollo tecnológicos, y por una transformación hacia la neutralidad climática justa y decidida a escala mundial que ha de incluir la eliminación gradual del carbón restante en la producción de energía y, como primer paso, el fin inmediato de toda financiación de nuevas infraestructuras de carbón en terceros países. La UE contribuirá y apoyará el desarrollo de iniciativas internacionales destinadas a generar y poner de relieve las oportunidades económicas que ofrece una transición justa hacia el abandono del carbón y la neutralidad climática, participando concretamente en la campaña de transición energética de la Presidencia de la CP 26 y explorando el margen para nuevos debates de alto nivel con vistas a las próximas cumbres mundiales. La UE apoyará los esfuerzos internacionales encaminados a reducir el impacto medioambiental y de los gases de efecto invernadero que tienen las infraestructuras existentes para combustibles fósiles, en particular las emisiones distintas del CO₂, como el carbono negro. En este contexto, el Consejo subraya la necesidad de mitigar el impacto del cambio climático en la región del Ártico, que se ve especialmente afectada. Además, la UE emprenderá, con carácter prioritario, iniciativas internacionales sobre la reducción de las emisiones de metano, de conformidad con la reciente Estrategia de la Comisión sobre el metano, a partir de las capacidades de observación espacial sin precedentes de la UE, centrándose en las asociaciones internacionales y fomentando la participación en el Observatorio Internacional de Emisiones de Metano con el fin de reforzar la medición, la notificación y la verificación a escala mundial.

11. El Consejo reconoce que la transición energética, si se persigue al ritmo necesario, tendrá efectos considerables en las sociedades, las economías y la geopolítica a escala mundial y transformará los modelos económicos y comerciales existentes. Si bien la transición es una oportunidad de cambio hacia un crecimiento sostenible con la consiguiente creación de nuevos puestos de trabajo y beneficiará en última instancia a todos los países, sí podría tener, a medio plazo, repercusiones negativas en algunos de ellos, sobre todo en aquellos que dependen de la exportación de combustibles fósiles, como ocurre en la vecindad más amplia de la UE. La política

y la acción exteriores de la UE y de los Estados miembros tendrán que anticipar estos retos geopolíticos y de seguridad, promoviendo y apoyando el desarrollo de planes de diversificación económica y energética socialmente justos, y prestando apoyo específico, cuando sea necesario, a los más afectados para respaldar la transformación de sus economías. La UE compartirá su experiencia de llevar a cabo una transición energética socialmente justa e integradora que no deje a nadie atrás, en particular a través de instrumentos como la Iniciativa de las Cuencas Mineras del Carbón en Transición, que apoya a las comunidades afectadas por el abandono del carbón, y el Mecanismo para una Transición Justa.

12. La diplomacia energética de la UE desempeña un papel crucial en el mantenimiento y el refuerzo de la seguridad y la resiliencia energéticas de la UE y de nuestros socios. El Consejo reconoce que la naturaleza de la seguridad energética está evolucionando desde la preocupación por el acceso a combustibles fósiles a precios asequibles procedentes de mercados volátiles, hacia la necesidad de garantizar el acceso a las materias primas y tecnologías fundamentales necesarias para la transición energética y evitar al mismo tiempo nuevas dependencias y de garantizar asimismo unas cadenas de suministro resilientes, la ciberseguridad, y la protección y adaptación al cambio climático de todas las infraestructuras, en particular de las infraestructuras «críticas». En su senda hacia un mundo climáticamente neutro, la diplomacia energética de la UE perseguirá la seguridad y la resiliencia energéticas y promoverá unos mercados mundiales abiertos, transparentes, bien regulados, líquidos y basados en normas que garanticen la diversidad de proveedores y fuentes y promuevan el uso del euro en el comercio de energía. En este contexto, el Consejo recordó que, en sus Conclusiones del 1 y 2 de octubre de 2020, el Consejo Europeo convino en que «la transición ecológica y la transformación digital (...) junto con un mercado único fuerte y profundo, propiciarán nuevas formas de crecimiento, fomentarán la cohesión y la convergencia y reforzarán la resiliencia de la UE. Un objetivo clave de la Unión es alcanzar una autonomía estratégica al tiempo que se mantiene una economía abierta.» Además, en sus Conclusiones de 16 de noviembre de 2020, «Una recuperación que haga avanzar en la transición hacia una industria europea más dinámica, resiliente y competitiva», el Consejo recordó que esto incluye detectar y reducir las dependencias estratégicas y aumentar la resiliencia en los ecosistemas industriales más sensibles y en ámbitos específicos, entre otros el de la energía. En este contexto, la UE reforzará su capacidad para cooperar con sus socios con objeto de defender sus valores e intereses. El Consejo recuerda asimismo la importancia de la seguridad nuclear y la investigación que está llevando a cabo la Comisión sobre posibles medidas que impidan la importación comercial de electricidad procedente de instalaciones nucleares de terceros países que no cumplan los niveles de seguridad reconocidos por la UE.

13. La UE velará por que su política comercial y sus acuerdos comerciales sean coherentes con su ambición climática. El Consejo es consciente de que, con su Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019, la Comisión ha propuesto que el respeto del Acuerdo de París sea un elemento fundamental de todos los acuerdos comerciales futuros de carácter global. El Consejo acoge con satisfacción la iniciativa emprendida por la Comisión en el marco de la OMC de garantizar que las normas comerciales multilaterales respalden la transición mundial hacia una economía resiliente y climáticamente neutra. La UE tratará de garantizar un comercio y una inversión sin distorsiones para las empresas de la UE en terceros países, unas condiciones de competencia equitativas y un acceso justo a los recursos y a las tecnologías ecológicas, teniendo en cuenta la importancia de las alianzas industriales. Con el fin de garantizar su liderazgo

tecnológico ecológico, la acción exterior de la UE emprenderá asociaciones bilaterales estratégicas de investigación con líderes tecnológicos y buscará la cooperación a través de foros mundiales como la iniciativa «Misión Innovación» y el Foro Ministerial sobre Energías Limpias, apoyando al mismo tiempo la adopción de las normas energéticas de la UE a escala mundial.

14. La UE utilizará todos los instrumentos y opciones de que dispone para defender sus intereses, como la soberanía y los derechos soberanos de los Estados miembros para desarrollar sus recursos naturales de conformidad con el Derecho internacional, y salvaguardará la capacidad de la UE y de los Estados miembros para tomar decisiones soberanas en materia de política energética, rechazando la injerencia de terceros países y la coacción económica y aspirando al mismo tiempo a lograr un uso más efectivo y coordinado de las medidas restrictivas. El Consejo recuerda que la inversión extranjera directa en la infraestructura energética de la UE debe respetar la integridad del mercado interior de la UE y no debe socavar la seguridad, los intereses estratégicos ni los objetivos de acción por el clima de la UE. La diplomacia de la UE redoblará los esfuerzos por contrarrestar las campañas de desinformación contra la transición energética, tanto dentro de la UE como a escala mundial. La UE y sus Estados miembros seguirán apoyando la adopción del acervo, las reglas y las normas de la UE en materia de energía, así como una mayor integración e interconectividad del mercado de la energía, en consonancia con el Pacto Verde Europeo, en particular en los países vecinos de la UE, incluido el Mediterráneo oriental. La UE apoyará las ambiciones y los esfuerzos de los países vecinos meridionales, de los Balcanes Occidentales y de la Asociación Oriental a la hora de hacer frente a los retos medioambientales, climáticos y energéticos. En este contexto, el Consejo acoge con satisfacción la Comunicación conjunta sobre la política de la Asociación Oriental más allá de 2020 y la Declaración sobre la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales, a la vez que espera con interés la próxima comunicación sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales en consonancia con la dimensión internacional del Pacto Verde Europeo. Asimismo, el Consejo destaca la importancia de llevar a término lo antes posible el proceso de modificación del Tratado de la Comunidad de la Energía.

15. El Consejo subraya la importancia de contar con estructuras multilaterales y mecanismos de gobernanza eficaces que presten apoyo a la diplomacia climática y energética de la UE, y toma nota de la función de liderazgo del G-7 y el G-20, acogiendo con satisfacción los planes del Reino Unido e Italia —también como coorganizadores de la CP 26— de hacer que la acción por el clima y la transición energética sean temas centrales de sus Presidencias. El Consejo destaca la necesidad de que se formulen unas conclusiones ambiciosas en la reunión ministerial conjunta del G-20 sobre clima y energía, como contribución a la cumbre de dirigentes del G-20 que se celebrará en Roma en octubre de 2021. La diplomacia energética de la UE apoyará los procesos de reforma y modernización de las organizaciones, organismos e iniciativas internacionales de la energía, con vistas a impulsar una transición energética mundial inclusiva en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París, subrayando en particular la apremiante necesidad de avanzar en las negociaciones para la modernización del Tratado sobre la Carta de la Energía. La UE redoblará sus esfuerzos para garantizar una representación adecuada de la UE en los órganos decisorios de dichas organizaciones multilaterales, tratará de reducir la fragmentación de los planteamientos y apoyará las peticiones de análisis e hipótesis para maximizar su contribución a los objetivos de neutralidad climática. La UE acoge con satisfacción la oportuna iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas de celebrar en septiembre de 2021 un diálogo de alto nivel en materia de energía en el ámbito de los jefes de Estado y de Gobierno.

16. El acceso universal a una energía segura, garantizada, sostenible y asequible sigue siendo fundamental para erradicar la pobreza y esencial para cumplir la Agenda 2030. La UE seguirá abordando la pobreza energética basándose, cuando sea posible, en el planteamiento del Equipo Europa, en consonancia con los objetivos de transición climática y energética y con las modalidades establecidas en las Conclusiones del Consejo sobre energía y desarrollo de 2018. Como acción prioritaria, la UE colaborará con los socios africanos de conformidad con la Comunicación conjunta «Hacia una estrategia global con África» y elaborará un planteamiento estratégico y coordinado sobre la asociación energética con África, poniendo en marcha una iniciativa de «Energía Verde» entre la Unión Africana y la UE que ha de apoyar la ambición de un acceso universal a la energía sostenible para África, y la iniciativa «NaturÁfrica», destinada a promover la conservación de la naturaleza, impulsar las oportunidades de empleo y contribuir a luchar contra la explotación ilegal de los recursos naturales y la pérdida de biodiversidad en África. La UE también contribuirá a acelerar la ejecución de la iniciativa «Gran Muralla Verde».

17. La ejecución coherente de los objetivos de la política exterior en todos los ámbitos sectoriales pertinentes es crucial para el éxito del Pacto Verde Europeo. El Consejo toma nota, en particular, de los vínculos intrínsecos que existen entre la acción internacional por el clima y por el medio ambiente. Teniendo en cuenta que la extracción y el tratamiento de recursos a escala mundial, en particular para la generación de energía, son responsables de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero y de más del 90% de la pérdida de biodiversidad, el Consejo pide que se redoblen los esfuerzos para limitar las emisiones en estos sectores a través de políticas o de innovación, de conformidad con los principios de la economía circular. La UE también aboga por que el resultado de la 15.^a Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica sea la creación de un ambicioso marco mundial de biodiversidad para después de 2020 destinado a detener e invertir la pérdida de biodiversidad. El Consejo observa, en particular, que el cambio climático, la degradación de los océanos y del agua dulce, la deforestación y la pérdida de biodiversidad están estrechamente relacionados. La UE y los Estados miembros abordarán estas cuestiones con urgencia, y señalan la necesidad de establecer sinergias y una cooperación más estrecha en cuestiones relativas a la biodiversidad, al clima y a los océanos entre las iniciativas y los convenios pertinentes de las Naciones Unidas y con otros procesos internacionales y regionales. El Consejo reconoce la necesidad de adoptar un planteamiento global sobre los retos relacionados con el agua que incluya las sinergias entre la diplomacia climática, energética y del agua. El Consejo acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear una Alianza Mundial para la Economía Circular y la Utilización Eficiente de los Recursos que contribuirá significativamente a cumplir los objetivos del Acuerdo de París y a revertir la pérdida de biodiversidad.

18. La UE y los Estados miembros aplicarán estos principios prosiguiendo la aplicación de planteamientos adaptados de conformidad con las Conclusiones más recientes del Consejo sobre la diplomacia climática, de 2020. Además, el Consejo invita a la Comisión y al Alto Representante a que elaboren, antes de finales de 2021, una nueva estrategia sobre la colaboración internacional en materia de energía, de conformidad con los objetivos expuestos anteriormente y teniendo en cuenta las especificidades de regiones y países concretos, al tiempo que se fomentan las asociaciones energéticas y se desarrolla la cooperación energética regional, en particular en los países vecinos de la UE.

19. El Consejo celebra que la acción por el clima se haya incorporado de manera efectiva como asunto destacado en diversas declaraciones bilaterales y multilaterales durante 2020, por ejemplo, en el reciente comunicado conjunto de la Reunión Ministerial Informal UE-ALC. La UE trabajará colectivamente para proseguir la acción por el clima y la transición energética, junto con una recuperación ecológica de la pandemia de COVID-19, como objetivo común en la agenda internacional para 2021, en particular mediante el diálogo multilateral y las reuniones de los bancos de desarrollo y las instituciones financieras internacionales, de manera que se contribuya a un resultado satisfactorio de la reunión previa a la CP 26 que se celebrará en Milán en septiembre de 2021, con lo que se allanará el camino para la conclusión más ambiciosa posible de la CP 26. La UE también seguirá dando prioridad a la acción por el clima y a la transición energética en sus contactos bilaterales con terceros países, haciendo hincapié en la vecindad de la UE, así como con los productores y proveedores de combustibles fósiles. El Consejo reitera la necesidad de integrar sistemáticamente los derechos humanos en la acción por el clima y la diplomacia energética. En este contexto la UE seguirá impulsando, promoviendo y protegiendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El Consejo subraya asimismo la importancia de reforzar la voz de las generaciones jóvenes sobre clima, energía y medio ambiente. A este respecto, manifiesta su satisfacción por el acto «Juventud por el clima: impulsar la ambición» que acogerá Italia en septiembre de 2021

20. El Consejo invita al Alto Representante y a la Comisión a seguir reforzando la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo, a poner a disposición la capacidad adecuada y a intensificar, junto con los Estados miembros, la coordinación y el intercambio de información a través, entre otros medios, de la Red de Diplomacia Verde de la UE y del Grupo de Expertos en Diplomacia Energética. En el periodo previo a la CP 26, las Delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros aumentarán su cooperación y sus actividades de sensibilización adoptando el planteamiento del Equipo Europa, de modo que se proyecte en mayor medida el compromiso y el liderazgo de la UE en este ámbito. El Consejo reconoce la importancia de hacer balances y elaborar informes en materia de diplomacia climática y energética en los que se destaquen los resultados y las iniciativas concretas, en particular en el marco del Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima.

21. El Consejo retomará la cuestión de la diplomacia climática antes de la CP 26.

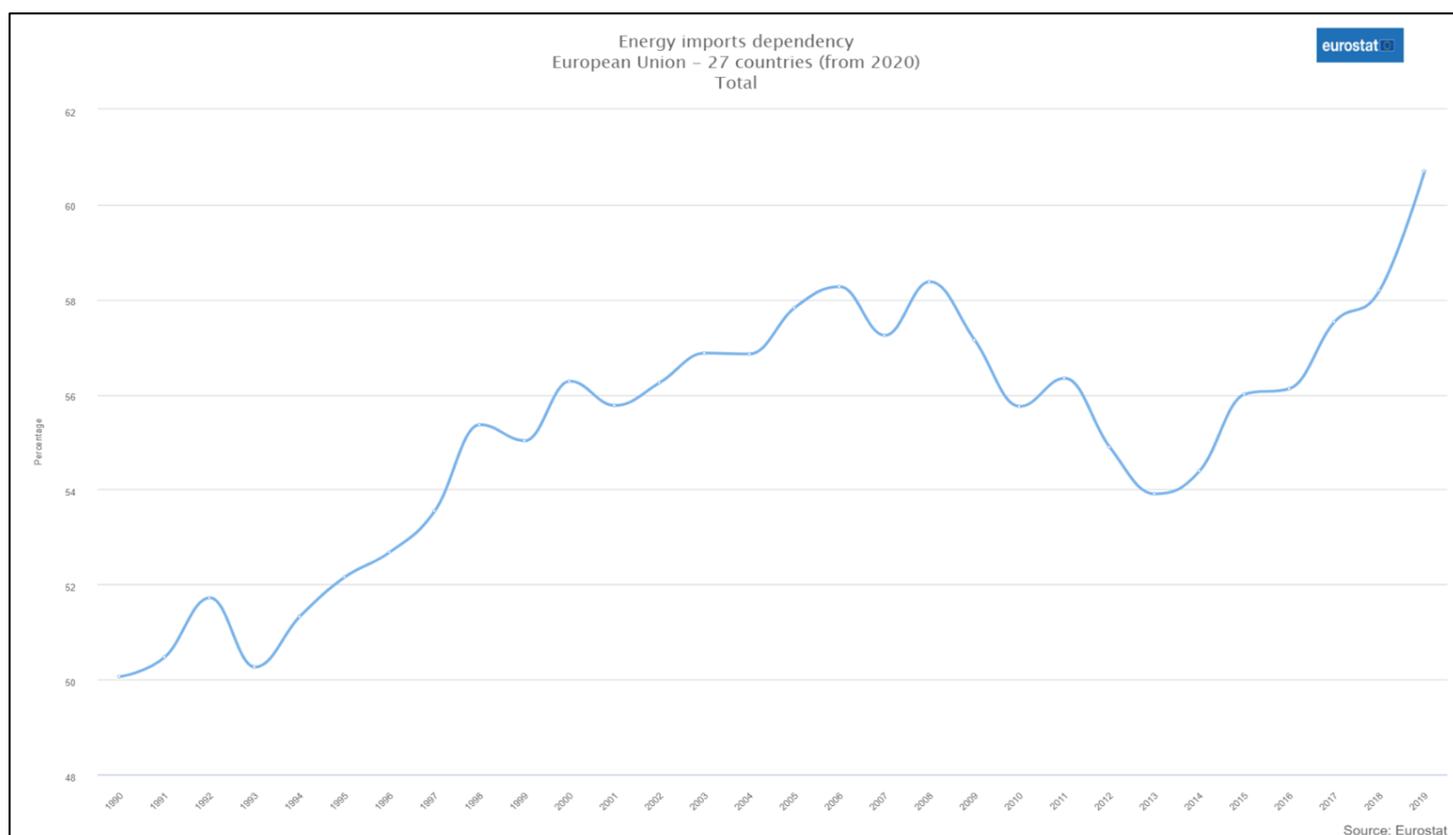
ANEXO II. ESTADÍSTICAS ENERGÉTICAS

1. Cronología del mercado del petróleo¹

AÑO	ACONTECIMIENTO	DISPARADOR	TENSIÓN SUBYACIENTE	EFEECTO
1973	Cuadruplicación del precio	Egipto, Jordania y Siria en guerra contra Israel	Fuerte incremento de la demanda de petróleo	Persistencia de precios más altos
1979	Duplicación del precio	Revolución iraní	Reanudación del incremento de la demanda	Precios aún más altos
1980	Otro aumento del precio	Ataque de Irak sobre Irán	Preocupación generalizada por la seguridad de la oferta de petróleo	Nivel de precios históricamente alto durante varios años
1986	Los precios bajan un 50%	Arabia Saudí y Kuwait cambian de política petrolera	Fuerte alza de la oferta de petróleo de nuevas regiones, particularmente del Mar del Norte	Precios bajos durante varios años
1990	Aumento de los precios	Ataque de Irak a Kuwait	Preocupación por la oferta futura de petróleo	Precios inmediatamente más elevados
1991	Descenso de los precios	I Guerra del Golfo contra Irak	Arabia Saudí y los otros países de la OPEP elevan la producción	Persistencia de precios más bajos
1998	Los precios decaen el 40%	Irak regresa al mercado como un gran exportador	Débil demanda de petróleo debida a la crisis económica del Este asiático y un invierno benigno	Precios aún más bajos
1999	Los precios se duplican	Entendimiento entre Irán y Arabia Saudí	Fuerte demanda de petróleo	Precios aún más altos
2003	Descenso de los precios	II Guerra del Golfo contra Irak	Arabia Saudí y los otros países de la OPEP elevan la producción	Bajada de precio
2004-2008	Burbuja de precios	Aumento de la demanda en Asia	Aumento de la producción rusa y de otros países productores ajenos a la OPEP	Precios más altos de la historia
2008	Fin de la burbuja de precios	Recesión económica mundial, crisis nuclear con Irán y primaveras árabes		Bajada de precio en un 150%
2015	Descenso de los precios más de un 150%	Arabia Saudí se niega a recortar su producción	Exceso de oferta de petróleo	Precios aún muy bajos

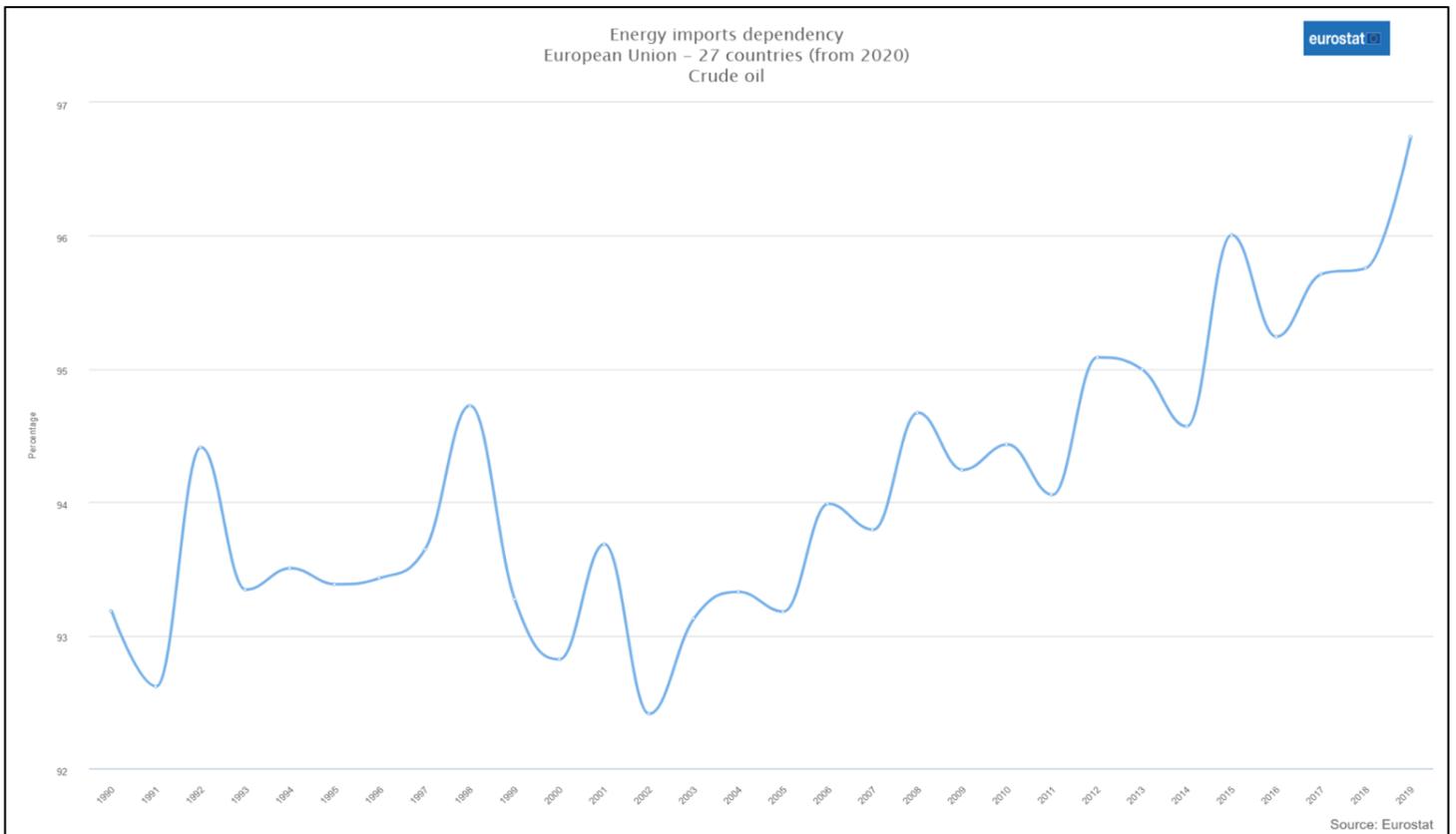
¹ NORENG, O. (2003). *El poder del petróleo: la política y el mercado del crudo*. Buenos Aires, El Ateneo. p. 43. y elaboración propia.

2. Gráficos energéticos¹

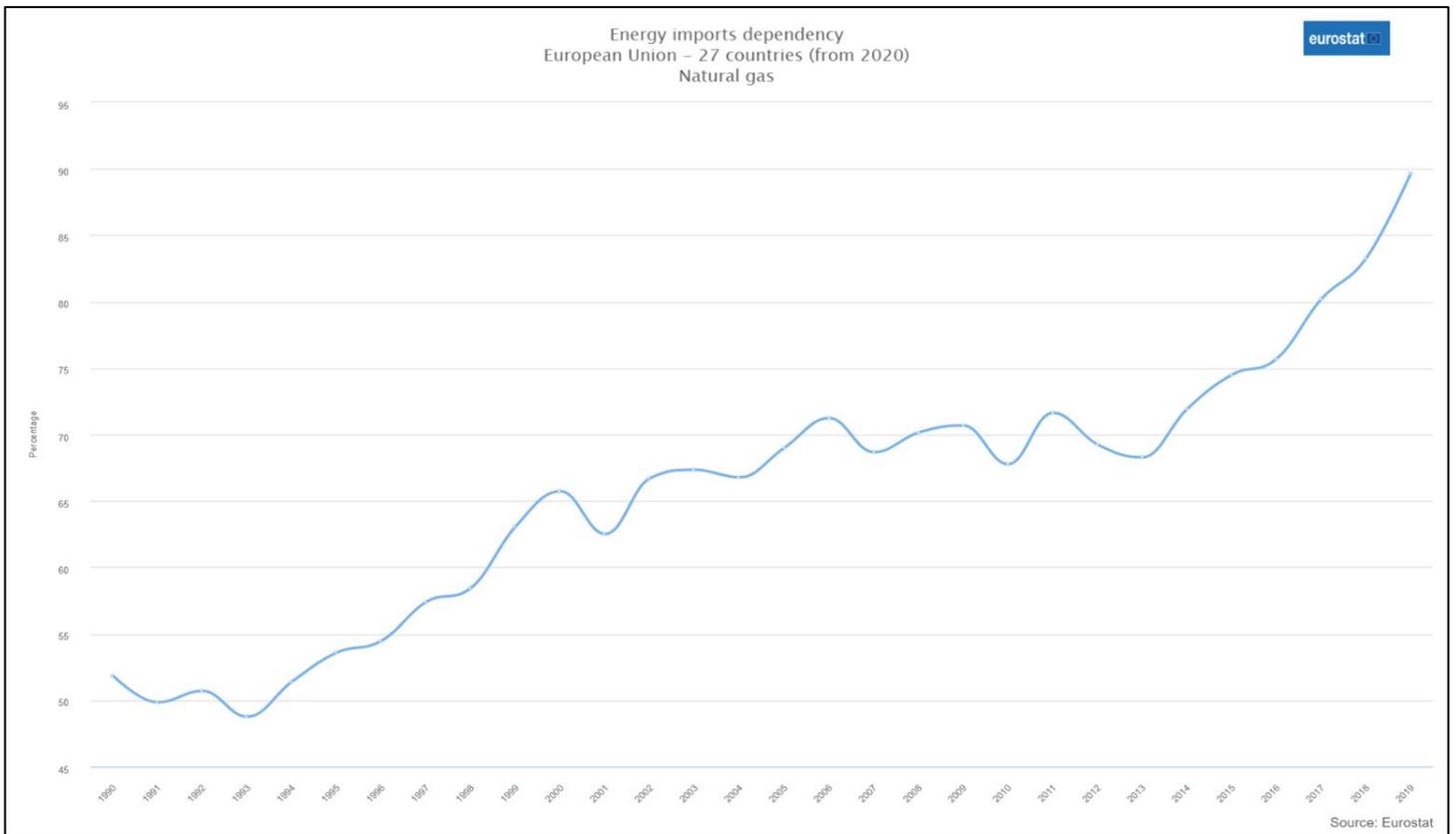


Ratio de dependencia energética de la UE (1990-2019)

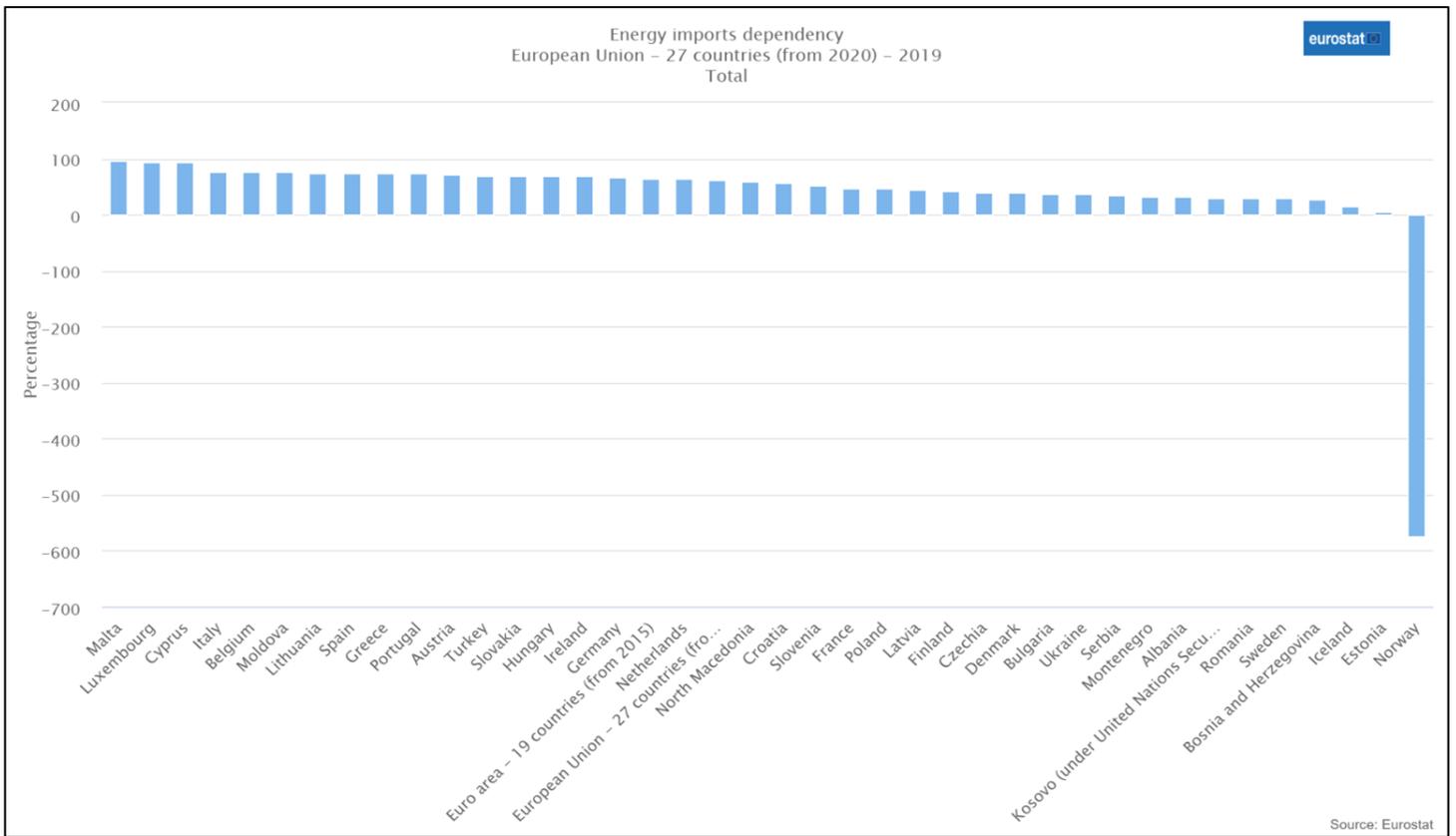
¹ Todas las estadísticas provienen de la Oficina Europea de Estadística –Eurostat– y de la AIE. EUROSTAT. (2019). *Energy infographs dashboard*. Comisión Europea. [www.ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_dashboard/endash.html?geo=EU27_2020&year=2019&language=EN&detail=1&nrg_bal=&unit=MTOE&chart=chart_1,chart_2,chart_3,chart_4,chart_5,chart_8&modal=0) Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy_dashboard/endash.html?geo=EU27_2020&year=2019&language=EN&detail=1&nrg_bal=&unit=MTOE&chart=chart_1,chart_2,chart_3,chart_4,chart_5,chart_8&modal=0 [Última consulta: 12-08-2021] y AIE. (2021). *Net Zero by 2050*. Agencia Internacional de la Energía. www.iea.org Disponible en: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> [Última consulta: 26-08-2021]



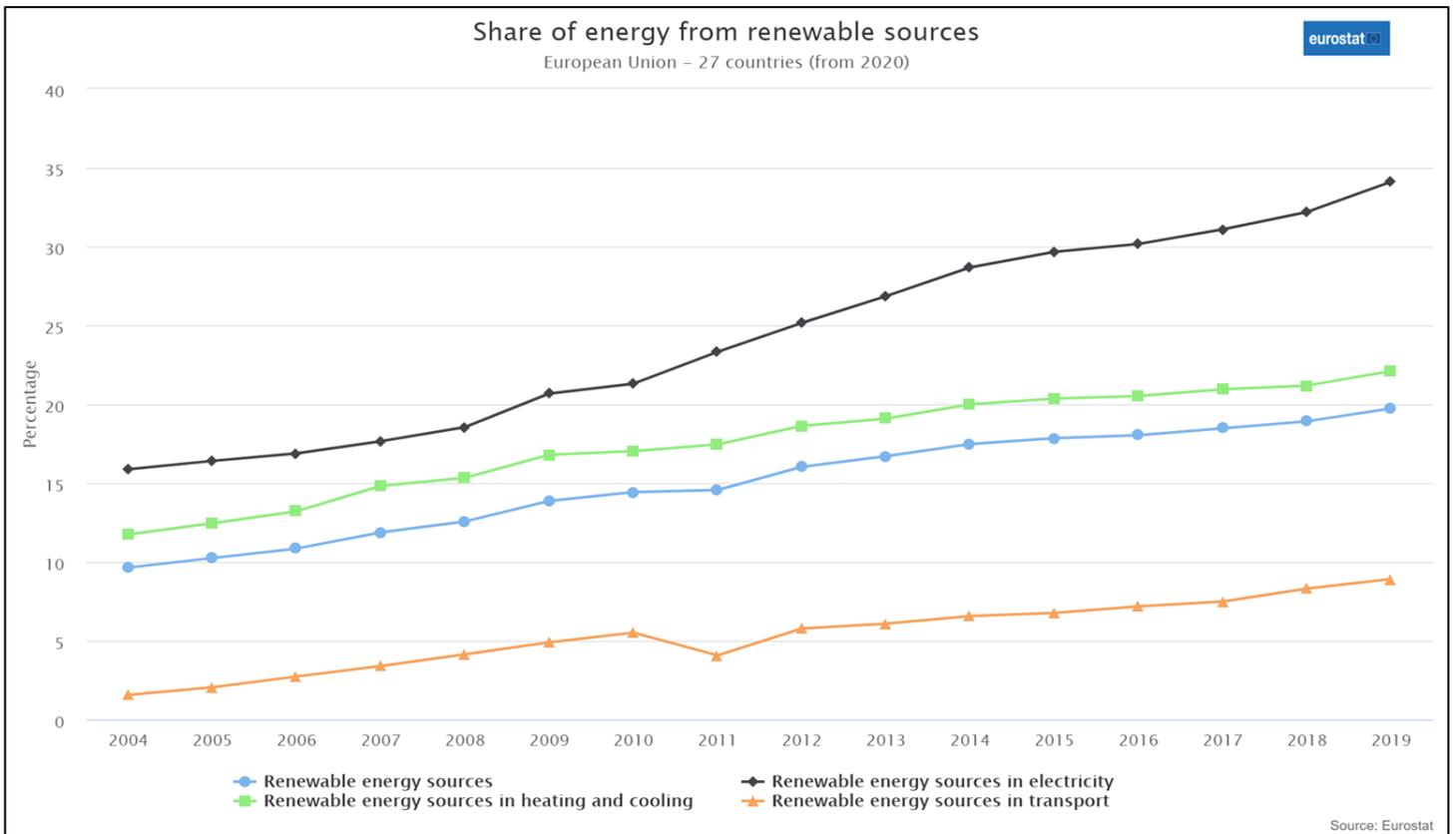
Ratio de dependencia energética respecto al petróleo de la UE (1990-2019)



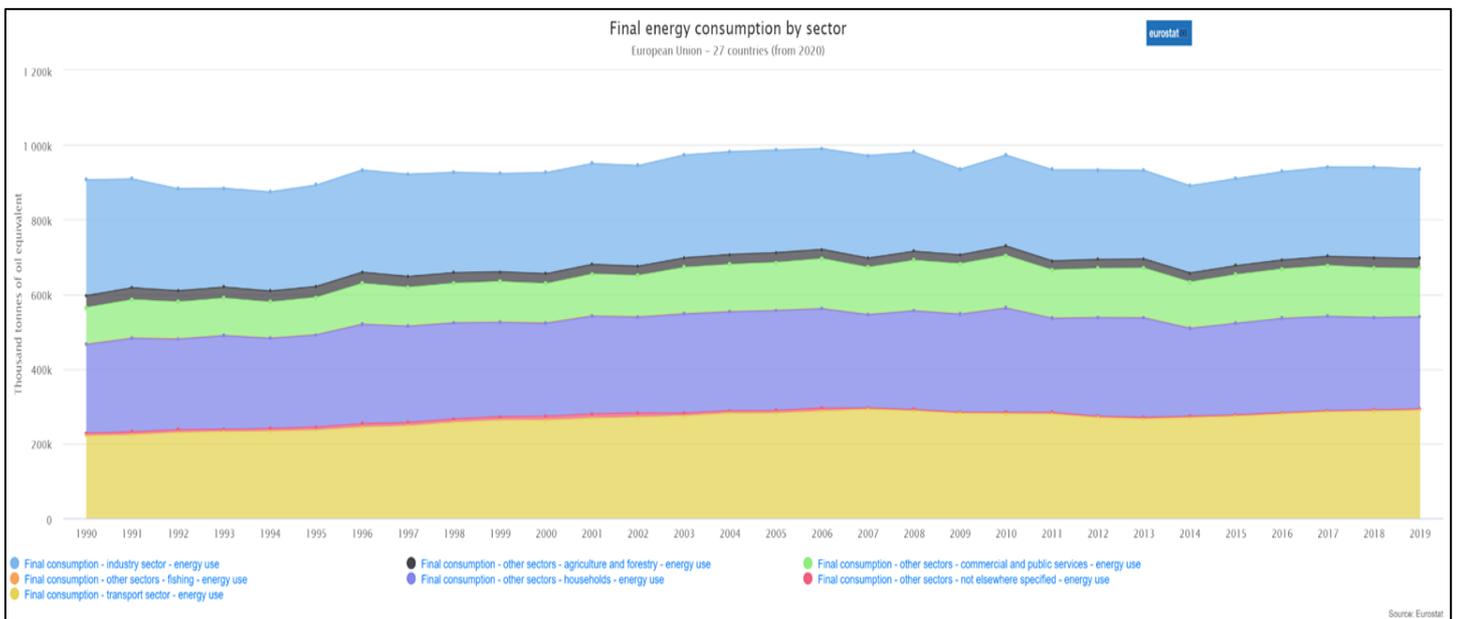
Ratio de dependencia energética respecto al gas natural de la UE (1990-2019)



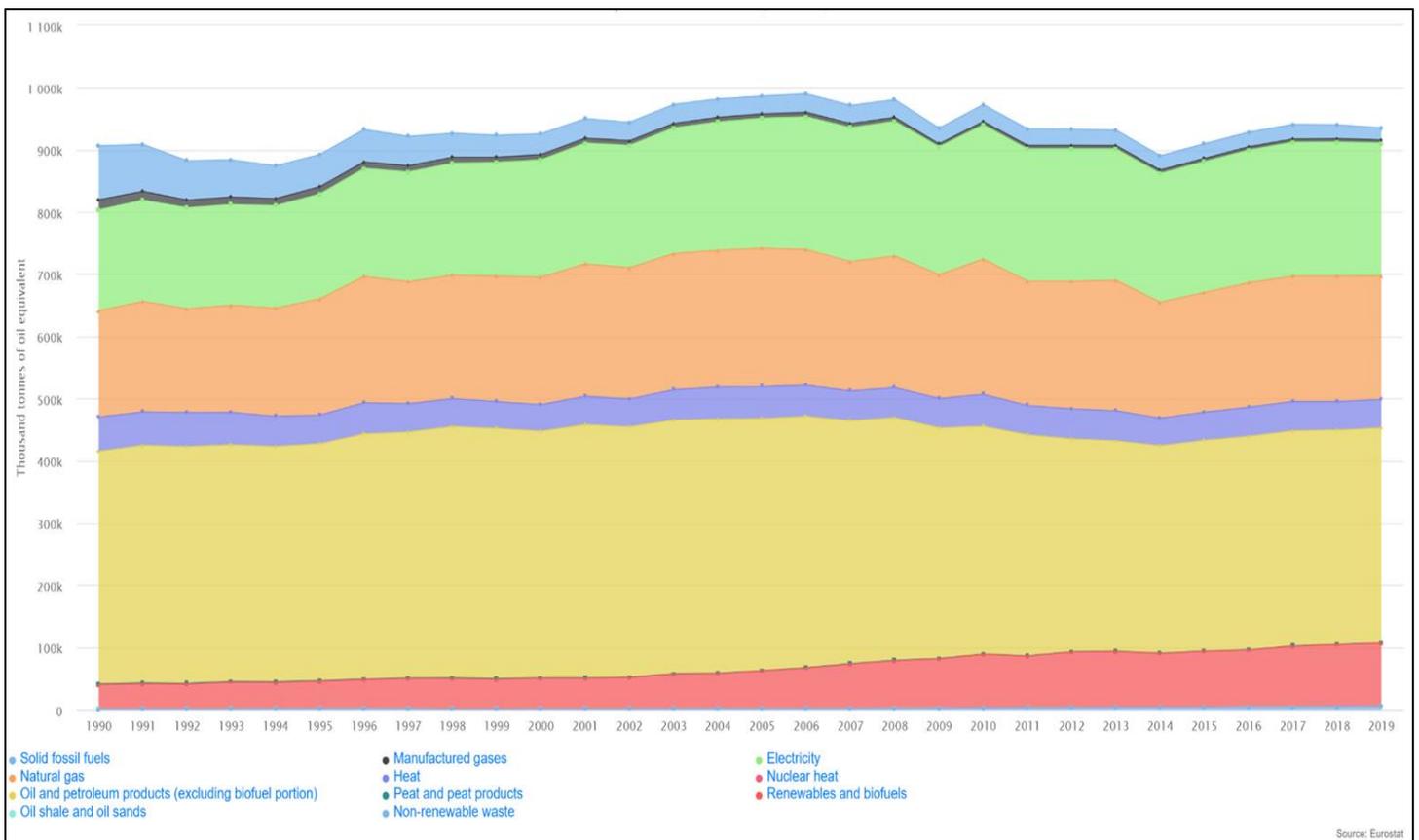
Ratio de dependencia energética de los Estados miembros de la UE en 2019



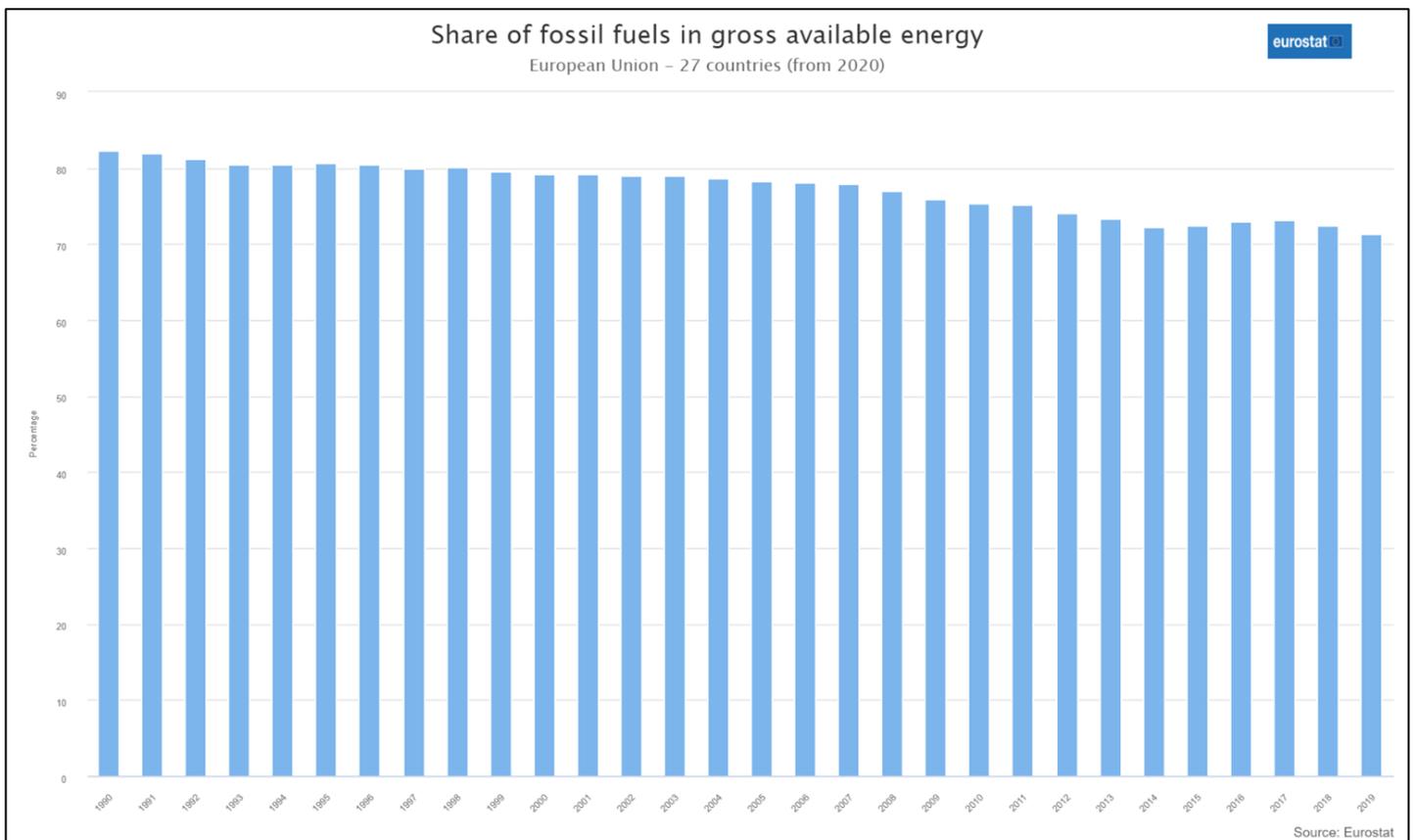
Proporción de energía procedente de fuentes renovables en la UE (2004-2019)



Consumo final de energía en la UE por sectores económicos (1990-2019)

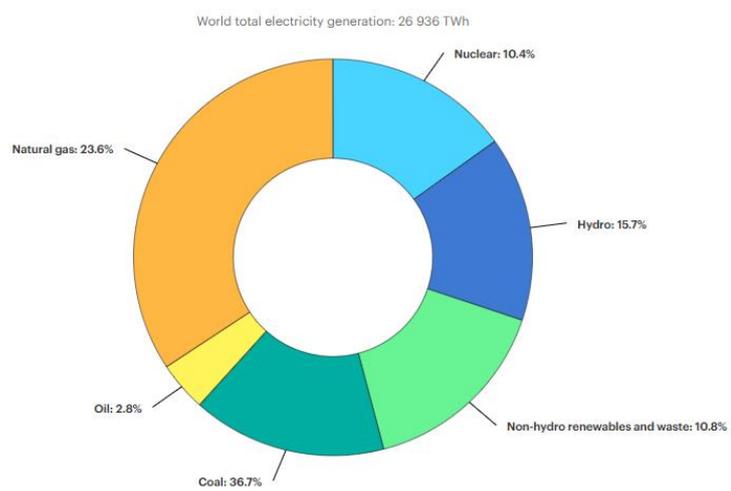


Consumo final de energía de la UE por producto (1990-2019)



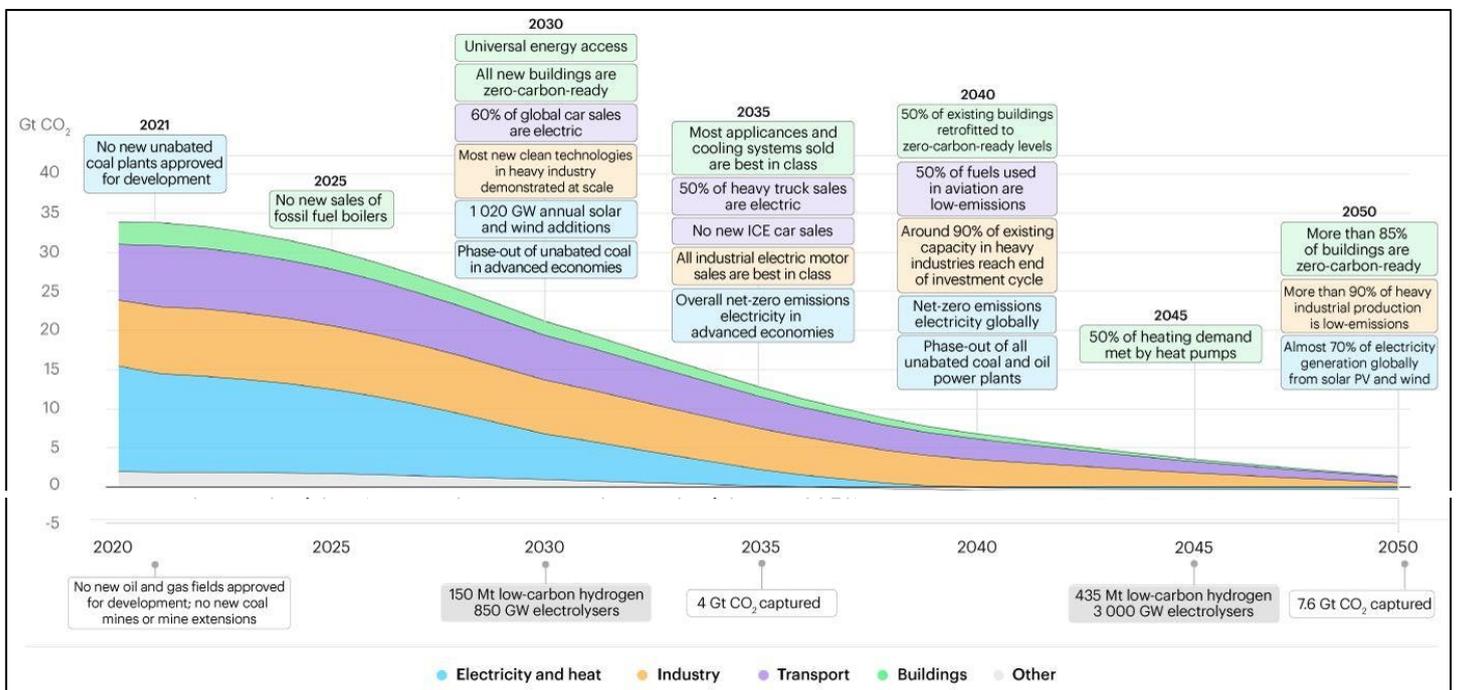
Proporción de combustibles fósiles en la energía bruta disponible en la UE (1990-2019)

TWh

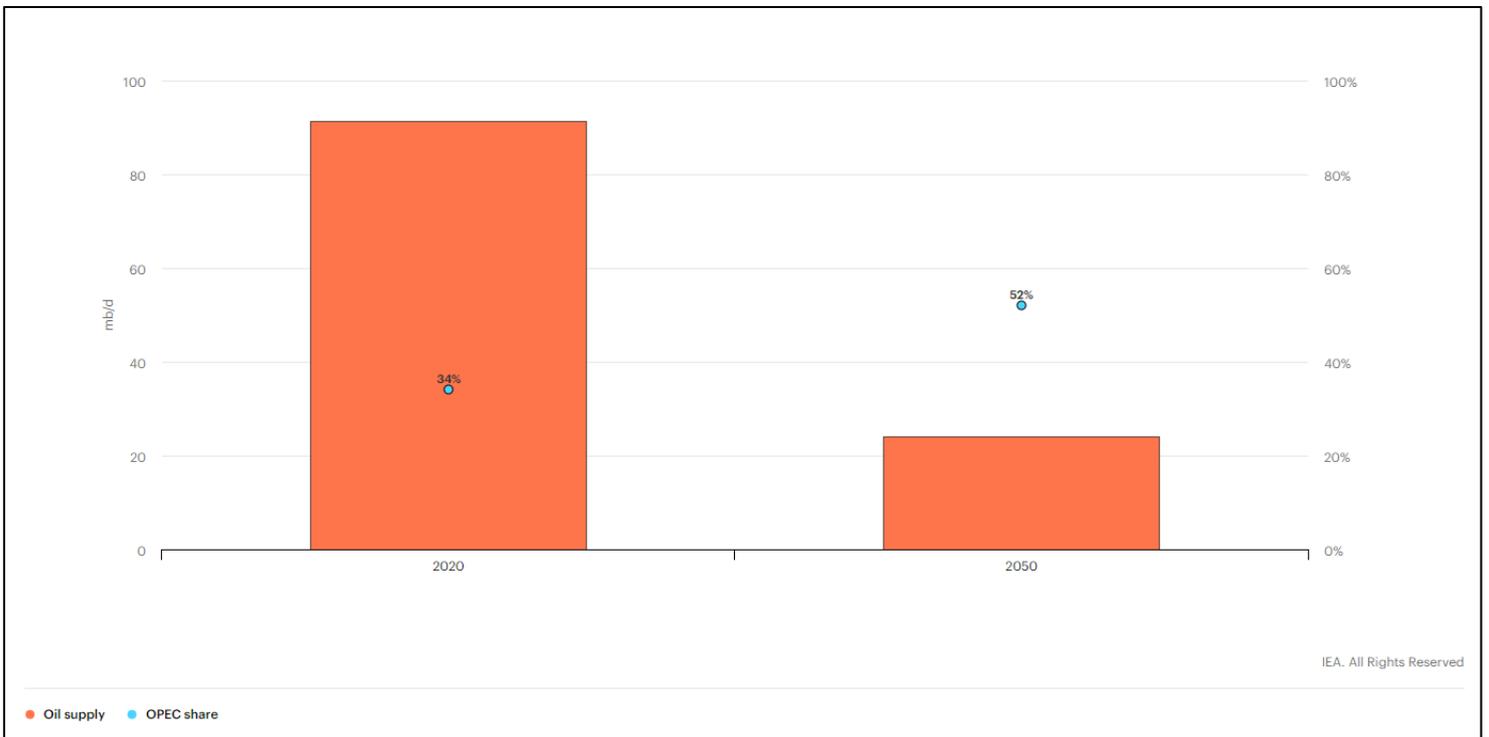


IEA. All Rights Reserved

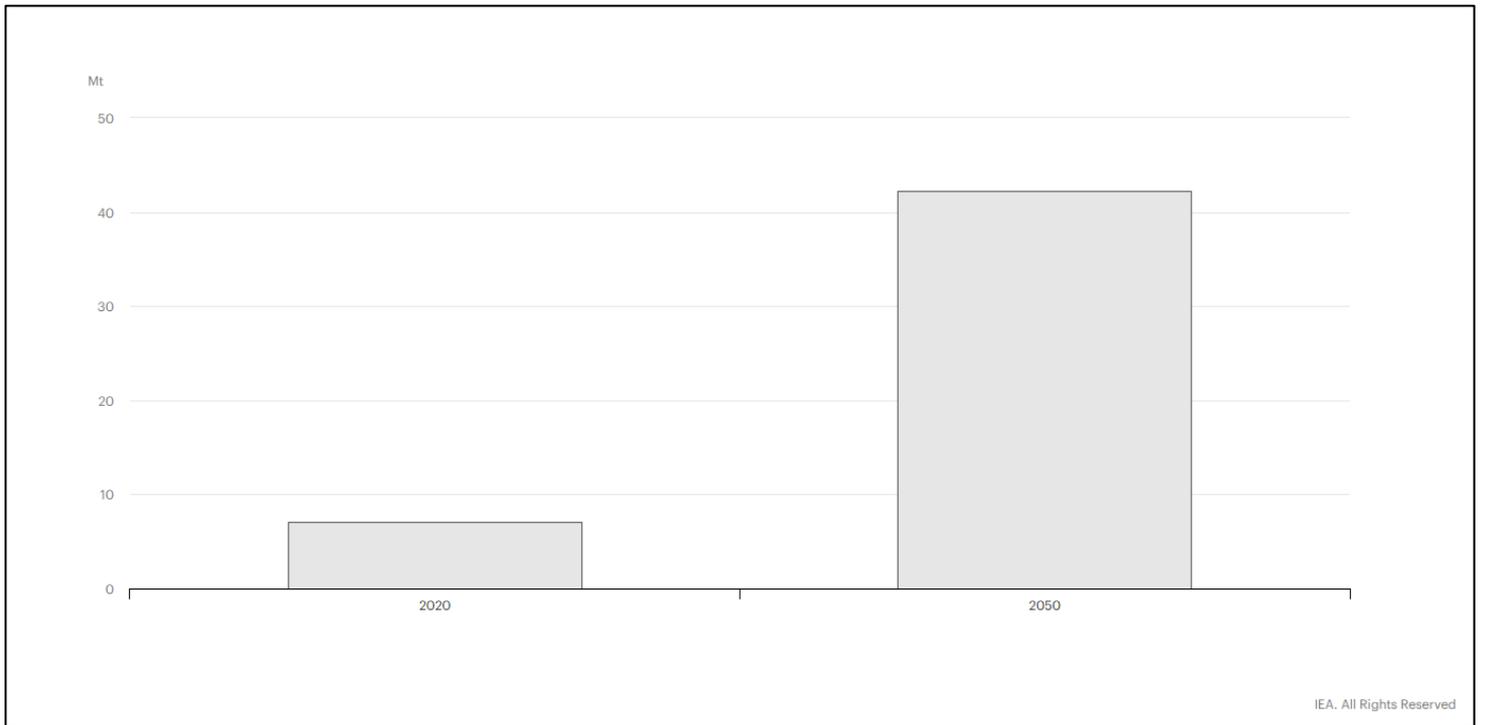
Generación de electricidad mundial por fuentes de energía (2019)



Mapa de la transición energética mundial (en escenario de neutralidad climática en 2050)



Tendencia de la demanda de petróleo en 30 años (en escenario de neutralidad climática en 2050)



Tendencia de la demanda de minerales estratégicos en 30 años (en escenario de neutralidad climática en 2050)