

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión exterior de la política energética de la UE»

(2016/C 264/04)

Ponente: Vitas MAČIULIS

El 16 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

«La dimensión exterior de la política energética de la UE».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 143 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones: hacia una política energética exterior consolidada y resiliente en la UE

1.1. La energía es una parte inseparable de la política internacional y es una máxima prioridad en la agenda de la UE. Dado que algunos actores internacionales intentan usar la energía como una herramienta para alcanzar objetivos políticos, la UE debe mantenerse alerta en cuestiones energéticas por el propio interés de los ciudadanos europeos.

1.1.1. Tres factores son esenciales desde el punto de vista de la dimensión exterior de la energía: diversificar, hablar con una sola voz y desarrollar adecuadamente un sistema energético interior.

1.2. Diversificar las fuentes de energía, los proveedores y las rutas de la UE es esencial para la política energética exterior. Como se subraya en la Estrategia para una Unión de la Energía, un reto clave para la UE reside en que se importa más de la mitad de la energía que se consume, lo que implica que esta importación debe garantizarse mediante determinadas políticas comerciales.

1.2.1. El círculo de socios en la importación de energía debe expandirse mediante una búsqueda continua y dialogando con nuevos proveedores que sean fiables y predecibles.

1.2.2. Los nuevos proyectos de grandes infraestructuras en la UE, que contribuyen a los objetivos de diversificación, deben cumplir los objetivos de la Estrategia para una Unión de la Energía y ser completamente conformes al acervo de la Unión. También deben ser plenamente coherentes con el objetivo de desarrollar un sistema energético descentralizado, en el que las fuentes de energía renovables desempeñan un papel fundamental.

1.2.3. Conviene fomentar la cooperación entre los representantes del sector privado y el mundo político, a fin de encontrar los medios y los socios más adecuados para un desarrollo energético externo. Además, nunca deberán perderse de vista los objetivos de seguridad energética y sostenibilidad.

1.3. En cuanto al objetivo de «hablar con una sola voz», deberá proseguirse a pesar de las diferentes combinaciones energéticas, las variadas estructuras de importación de la energía y los distintos socios tradicionales entre los Estados miembros. Una posición energética interior común en la UE es clave para una fuerte dimensión exterior.

1.3.1. El CESE insta a los Estados miembros a coordinar sus intereses energéticos individuales y mantener constantemente la solidaridad y transparencia entre sí.

1.3.2. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión del 16 de febrero de 2016 por la que se fortalece el actual mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes.

1.3.3. Aplicar unas normas comunes de seguridad nuclear y medioambiental en los proyectos energéticos que se ejecuten en los países vecinos de la UE debe ser un aspecto importante de la política energética exterior de la UE. Convendría limitar las compras de energía a países que no cumplan dichas normas.

1.4. Un sistema energético interior fuerte es la piedra angular para reducir el impacto exterior. En efecto, uno de los aspectos fundamentales de la Unión de la Energía es la creación de un mercado energético interior en la UE completamente operativo y transparente. Se traduciría directamente en un enfoque de la UE más eficaz de cara a las cuestiones energéticas exteriores.

1.4.1. Deberán establecerse todas las partes necesarias de la infraestructura energética, permitiendo así optimizar y racionalizar la importación de recursos energéticos en la UE.

1.4.2. El CESE subraya la necesidad de integrar completamente las redes y los sistemas energéticos de todos los Estados miembros en el mercado interior de la UE y de garantizar su plena sincronización.

1.4.3. Es preciso preservar la competitividad de los productores de energía de la UE, estableciendo unas condiciones de competencia equitativas entre los productores de energía europeos y no europeos.

1.4.4. El CESE insta a que en el diseño e implantación de la política energética exterior de la UE se tenga en consideración la necesidad de garantizar a la industria europea, y en particular a la industria intensiva en el uso de energía, la disponibilidad de un suministro energético competitivo, estable y predecible, para poder operar en igualdad de condiciones con sus competidores internacionales.

1.5. Una política energética orientada hacia el futuro, que contribuya al logro de los objetivos de la política externa de la UE, especialmente en el contexto del acuerdo COP 21, debería, en primer lugar, tener en cuenta sistemáticamente los objetivos de la política climática europea y el esfuerzo global de la comunidad internacional por limitar los desajustes climáticos, en particular, mediante el desarrollo de tres factores clave: unas fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y la investigación y el desarrollo.

1.5.1. Las fuentes renovables de energía constituyen el elemento esencial para aumentar la seguridad energética y reducir la dependencia de las importaciones.

1.5.2. La UE debe hacer todo lo posible por mantener la posición de liderazgo en el sector.

1.5.3. La eficiencia energética es uno de los pilares básicos de acción para reducir el volumen de consumo de energía en la UE y, por tanto, reducir el volumen de importación de energía. Por tanto, es fundamental reducir los gastos de los consumidores privados y comerciales.

1.6. La investigación y el desarrollo deben financiarse adecuadamente, lo que se traducirá en una mayor eficacia y una disminución de los costes de producción de energía. La cooperación internacional también reviste especial importancia en este contexto.

1.7. Para que la energía sea asequible para los consumidores y contribuya a la competitividad de la industria, el CESE pide a la Comisión y a los gobiernos nacionales que concedan un papel importante a la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones de consumidores. En este sentido, el CESE pide que se entable un diálogo europeo sobre la energía y se cree un Foro Europeo de la Energía en los que participen todas las partes interesadas. Esto es fundamental si se quiere desarrollar una política energética exterior de la UE inteligente, eficiente y sostenible.

1.7.1. El CESE debe movilizar a los organismos internacionales pertinentes para que desempeñen un papel activo en la creación de una política energética exterior de la UE sólida y eficiente.

2. Antecedentes

2.1. Las cuestiones energéticas no han adquirido una importancia significativa en los debates políticos de la UE hasta hace poco, cuando han pasado a ocupar el primer lugar en la agenda de la Comisión Europea. El CESE también contribuye activamente a la dimensión exterior de la política energética y ha emitido ya una serie de dictámenes sobre este tema ⁽¹⁾.

2.2. Dado que la UE depende cada vez más de las importaciones de energía, sobre todo de petróleo y gas, la dimensión exterior de la política energética de la UE es crucial para reforzar la seguridad de los suministros de energía.

2.2.1. Más de la mitad (53,2 %) del consumo interior bruto de energía de la UE proviene de importaciones. La UE importa el 44,2 % de los combustibles sólidos (de los que más de la mitad es carbón), el 87,4 % del petróleo y sus productos, y el 65,3 % del gas natural (datos de Eurostat, 2013).

2.2.2. Estas cifras indican claramente el grado de dependencia europeo del comercio con proveedores de terceros países. Por lo tanto, si el proveedor resultara poco fiable o imprevisible o si las infraestructuras no se conservaran en un buen estado de mantenimiento, podría verse gravemente afectada la seguridad energética del conjunto de la UE.

3. Importancia de diversificar las relaciones exteriores en el sector de la energía

3.1. La UE debe buscar nuevas oportunidades para cooperar y fortalecer las asociaciones energéticas existentes con terceros países en lo que se refiere a la diversificación de las fuentes de energía, proveedores y rutas.

3.2. Es muy probable que Rusia siga siendo el principal socio en cuanto a importaciones de la UE en el futuro cercano. Es especialmente importante en términos de gas de gasoducto.

3.2.1. Una prioridad fundamental para Rusia es al menos mantener su posición favorable en el mercado energético de la UE, que es tanto su mayor mercado de exportación como su cliente más fiable.

3.2.2. El proyecto de gasoducto Nord Stream II es en estos momentos un asunto clave en la agenda energética de Rusia, dirigida a aumentar sus exportaciones de gas natural a la UE. Han surgido preocupaciones dentro de la UE respecto a si este proyecto podría ir en contra de la estrategia de diversificación del suministro de gas de la Unión de la Energía. El CESE considera que el papel más importante de la Comisión será llevar a cabo una evaluación detallada del proyecto Nord Stream II y su conformidad con el acervo comunitario, incluido el tercer paquete energético, así como los objetivos de la Estrategia para una Unión de la Energía, sobre todo en lo relativo a la diversificación de las fuentes de energía, suministradores y rutas.

3.2.3. Deben tenerse en cuenta los intereses de todos los Estados miembros al acordar una posición común de la UE respecto al proyecto Nord Stream II. Los aspectos comerciales no deben ser el único factor que afecte a la decisión, sobre todo teniendo en cuenta la tendencia de Rusia a utilizar la energía como una herramienta con fines geopolíticos.

⁽¹⁾ 1) Dictamen CESE sobre «La contribución de la sociedad civil a la revisión de la Estrategia de la UE para Asia Central» (DO C 242 de 23.7.2015, p. 1).
2) Dictamen del CESE «Marco estratégico de la Unión de la Energía» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 84).
3) Dictamen del CESE sobre «La energía, factor de desarrollo y consolidación del proceso de adhesión en los Balcanes Occidentales» (DO C 32 de 28.1.2016, p. 8).
4) Dictamen del CESE sobre el tema «Garantizar las importaciones esenciales para la UE mediante la actual política comercial de la UE y sus demás políticas relacionadas» (DO C 67 de 6.3.2014, p. 47).
5) Dictamen del CESE sobre «Los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía» (DO C 68 de 6.3.2012, p. 65).
6) Dictamen del CESE sobre el tema «Participación de la sociedad civil en el establecimiento de una futura Comunidad Europea de la Energía» (DO C 68 de 6.3.2012, p. 15).
7) Dictamen del CESE sobre el tema «La dimensión exterior de la política energética de la UE» (DO C 182 de 4.8.2009, p. 8).

3.3. Noruega es un socio valioso de la UE en la escena internacional con prioridades políticas comunes, incluido en el sector energético. Como miembro del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, Noruega forma parte del mercado interior de la UE.

3.3.1. La importancia de la dimensión septentrional es probable que aumente, al igual que la cooperación en las zonas del norte en lo que se refiere a los yacimientos de petróleo y gas en el Océano Ártico. Sin embargo, conviene hacer especial hincapié en el delicado contexto medioambiental en caso de que una empresa empiece a explorar seriamente los recursos potenciales en esta zona.

3.4. La cooperación energética de la UE con sus socios en el sur y este del Mediterráneo ha cobrado un nuevo impulso con la reciente creación de plataformas que abarcan ámbitos como el gas, la electricidad, las fuentes renovables de energía y la eficiencia energética. Estas plataformas están diseñadas para facilitar y fomentar la cooperación energética.

3.5. Teniendo en cuenta que Asia Central es una región de importancia estratégica y rica en recursos energéticos, la Unión Europea se ha comprometido a establecer una relación duradera y estable con esta región. Como se señala en las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre la estrategia de la UE para Asia Central adoptadas el 22 de junio de 2015, la UE pide consolidar los vínculos energéticos, lo que contribuiría a la seguridad energética mutua.

3.6. La conexión de la región del mar Caspio con el mercado de la UE mediante el Corredor Meridional de Gas abrirá nuevas posibilidades para el comercio de gas natural y contribuirá al objetivo de diversificación de la UE. El gasoducto de gas natural transanatolio (TANAP) será una parte central de la interconexión junto con el gasoducto transadriático (TAP).

3.7. Las relaciones energéticas con los Estados Unidos son cada vez más importantes en la agenda de la UE, como quedó reflejado en Consejo de Energía UE/EE. UU. Los EE. UU. están atravesando actualmente una época de gas a menor precio como consecuencia de la producción de gas no convencional. La UE debería aprovechar este momento y fomentar el desarrollo del comercio transatlántico de gas natural licuado (GNL), contribuyendo así notablemente a la diversificación del abastecimiento energético.

3.7.1. La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) puede llegar a ser una herramienta importante para promover, en particular, la seguridad energética a nivel transatlántico. El CESE insta a las partes a hacer todo lo posible por abordar de forma adecuada los asuntos energéticos en el acuerdo.

3.8. La seguridad energética de la UE está muy unida a los asuntos energéticos de los países vecinos, por lo que la UE debe seguir colaborando estrechamente con sus vecinos para extender la influencia de una cooperación mutuamente beneficiosa.

3.8.1. El CESE pide a la Comisión que fortalezca aún más la Comunidad de la Energía, sobre todo respecto de la aplicación del acervo energético de la UE en lo que concierne a las Partes contratantes ⁽²⁾.

3.8.2. El objetivo principal de la Comunidad de la Energía es la expansión del mercado energético interior de la UE. La UE debe seguir fortaleciendo la cooperación con los países vecinos y sus sociedades civiles con el objetivo de establecer un auténtico mercado energético paneuropeo. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de reglamento de la Comisión sobre medidas para garantizar la seguridad de suministro, que incluye directamente a los países de la Comunidad de la Energía.

3.9. Tras la retirada de las sanciones internacionales a Irán, la UE debe aprovechar las circunstancias y restablecer las relaciones energéticas, dado el papel potencial que Irán puede desempeñar en la diversificación de las fuentes de suministro energético de la UE.

3.10. La UE también debería acelerar e intensificar sus esfuerzos por reforzar asociaciones sólidas con terceros países diversos pero importantes, como Canadá, Turquía y Argelia. El CESE acoge con satisfacción que se celebraran diálogos de alto nivel sobre la energía con estos países en 2015.

⁽²⁾ Partes contratantes: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Montenegro, Serbia y Ucrania.

3.1.1. La dimensión energética debería reflejarse debidamente en los acuerdos comerciales con terceros países. Además, los acuerdos energéticos con proveedores de terceros países deben cumplir todas las disposiciones legales y los principios de seguridad energética de la UE.

4. La importancia de «hablar con una sola voz» y de adoptar un enfoque unificado en el ámbito energético

4.1. El 20 de julio de 2015, el Consejo de Asuntos Exteriores aprobó un plan de acción de la UE en materia de diplomacia energética para apoyar a la dimensión exterior de la Estrategia para una Unión de la Energía. El plan está dirigido a fortalecer aún más la capacidad de la UE para hablar con una sola voz sobre los asuntos energéticos importantes y para cumplir los objetivos energéticos en un clima de solidaridad e interés común, en vez de renacionalizar las políticas energéticas.

4.1.1. Los aspectos fundamentales del plan de acción incluyen el apoyo diplomático para la diversificación de las fuentes de energía, suministradores y rutas, aumentar la cooperación con los países de tránsito (sobre todo Ucrania) y con los principales socios de la UE, reforzar aún más la Comunidad de la Energía y mantener los contactos estratégicos de la UE en el marco de las iniciativas multilaterales esenciales en relación con la energía.

4.2. Mediante una Decisión adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 25 de octubre de 2012 se estableció un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales para garantizar la claridad y transparencia legal de los acuerdos, así como su conformidad con la legislación de la UE. En febrero de 2016 la Comisión presentó una propuesta para reforzar el actual mecanismo.

4.2.1. El CESE acoge con satisfacción que se intente dotar de conformidad jurídica y transparencia a los acuerdos de la UE con terceros países⁽³⁾, por lo que apoyaría que se fortalezca el actual mecanismo de intercambio de información.

4.3. La UE debe mantener su compromiso de promover la mejora continua de las normas de seguridad nuclear y medioambiental en terceros países.

4.3.1. Debe prestarse especial atención a las plantas nucleares que se construyen en terceros países cercanos a las fronteras de la UE (por ejemplo, la planta nuclear de Astraviec en Bielorrusia, que se demostró que no cumplía con las disposiciones del Convenio de Espoo). La UE debería señalar a terceros la importancia de garantizar la seguridad completa de este tipo de proyectos, conforme a la Convención sobre Seguridad Nuclear del OIEA y otros acuerdos internacionales pertinentes. La Comisión debe intensificar sus esfuerzos con vistas a garantizar que los terceros países que hayan aceptado realizar pruebas de resistencia según las normas de la UE cumplan este compromiso lo antes posible. Además, debería restringirse el acceso de las centrales no seguras a la energía de la UE.

5. Impacto de un sistema energético interior fuerte

5.1. Un sistema energético interior fuerte se traduce directamente en una sólida posición exterior. Así pues, la UE debería aspirar a racionalizar su enfoque interior respecto de las cuestiones energéticas.

5.2. La Estrategia para una Unión de la Energía es una iniciativa prioritaria que pretende consolidar una respuesta común a nivel de la UE para los retos energéticos. Dado que la seguridad energética sustenta la prosperidad económica y social de la UE, se convierte en una responsabilidad conjunta de los Estados miembros, los productores de energía, los consumidores, los países de tránsito y la comunidad internacional, puesto que todos participan en el mercado energético global de hoy en día.

5.2.1. Un pilar fundamental de la Unión de la Energía es la mejora de las interconexiones entre los Estados miembros y la aplicación total del acervo del mercado energético interior. Una integración total del mercado interior de la UE aumentará la competencia entre los proveedores de energía, lo que a su vez se traducirá en mejores precios para los consumidores finales.

⁽³⁾ Véase la nota 1, punto 5.

5.2.2. El gas natural licuado está cada vez más disponible a nivel mundial, lo que brinda a la UE nuevas oportunidades para diversificar el suministro de gas. Conviene, por tanto, reforzar y desarrollar las infraestructuras internas de este tipo de gas. En este contexto, el CESE acoge con gran satisfacción la estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas aprobada por la Comisión en febrero de 2016.

5.2.3. La integración total de la UE significa que no haya más regiones energéticas aisladas. El CESE subraya la necesidad de integrar completamente las redes y sistemas energéticos de todos los Estados miembros en el mercado interior de la UE, tanto desarrollando la infraestructura física para conectar las redes como solucionando finalmente la cuestión de la sincronización de los tres Estados bálticos ⁽⁴⁾, puesto que actualmente sus sistemas eléctricos dependen de un operador de un tercer país (Rusia).

5.2.4. Debe preservarse la competitividad de los productores de energía de la UE. Debe alcanzarse una igualdad de condiciones entre los productores de energía europeos y no europeos, con el fin de garantizar que las normas de competencia de la UE son respetadas por todos los participantes en el mercado energético.

6. Una política energética de futuro: un factor importante de la dimensión exterior

6.1. Las fuentes renovables de energía proporcionan una oportunidad directa para la UE no solo de reducir su dependencia de las importaciones de combustibles fósiles, sino también de hacer que su producción energética doméstica sea más sostenible. El CESE considera que el desarrollo de las fuentes renovables de energía es una de las acciones más importantes para un futuro energético más seguro. Sin embargo, la UE no debe confiar únicamente en sus éxitos pasados, sino que debe hacer todo lo posible por mantener la posición de liderazgo en el sector. Además, los funcionarios de la UE deberían animar a los terceros países a fijar objetivos ambiciosos en materia de energías renovables.

6.1.1. La UE ya mira más allá de 2020 y se ha marcado unos objetivos aún más ambiciosos para 2030. El objetivo común de obtener al menos un 27 % de la energía de fuentes renovables requerirá una mayor cooperación a nivel regional entre los Estados miembros, consolidando aún más el sector energético de la UE.

6.1.2. En el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el CESE acoge con satisfacción el acuerdo de la COP 21 y el compromiso de la UE de reducir las emisiones de gases al menos un 40 % (respecto a los niveles de 1990) para 2030, como se establece en el marco estratégico en materia de clima y energía. La UE no solo debe animar a sus socios a trabajar activamente sobre el terreno, sino que ha de proporcionar ayuda práctica en caso necesario.

6.1.3. La descentralización de la producción de energía, así como las cooperativas energéticas, ayudarían a cumplir los objetivos de la UE en materia de clima y energía. Permite una mayor participación de la sociedad en el trabajo hacia la independencia y seguridad energética en sus países, así como en el conjunto de la UE. Por ello, deben adoptarse las mejores prácticas para promover la autogeneración y el consumo eficientes de energía.

6.2. La eficiencia energética también es una manera indirecta de abordar el asunto de los altos niveles de importación en la UE. A nivel de la UE se ha establecido un objetivo de mejora de un 27 % en la eficiencia energética para 2030 (el mismo que para las fuentes renovables), junto con los esfuerzos de la Comisión por aplicar el principio de «primero, la eficiencia energética». A su vez, la Unión de la Energía seguirá promoviendo un mejor acceso a los instrumentos de financiación para la eficiencia energética, sobre todo en el sector de la construcción y el transporte, y alentará a los Estados miembros a que consideren en primer lugar la eficiencia energética al elaborar sus propias políticas.

6.3. Una asignación de recursos adecuada para el campo de la investigación y el desarrollo es crucial para mantener los avances tecnológicos en la producción energética y la distribución inteligente. Esto es especialmente importante en el campo de las energías renovables, con el fin de conseguir que su producción sea más económica y fiable. Además, debe mantenerse el desarrollo de las tecnologías avanzadas, como el uso de hidrógeno, las pilas de combustible y la fusión nuclear en la generación de energía.

⁽⁴⁾ DO C 228 de 22.9.2009, p. 84.

6.4. El CESE insta a la UE a asumir una posición de liderazgo al abordar los asuntos energéticos de los países en desarrollo de manera sostenible, mediante políticas e iniciativas encaminadas a aumentar la asistencia económica, técnica y legal. La ayuda a la educación y formación en los campos relacionados debe ser la principal herramienta para la expansión de la cooperación con los países en desarrollo.

7. La sociedad civil como protagonista activo en las cuestiones energéticas exteriores

7.1. Dado que los consumidores esperan que la energía sea accesible y ayude a la competitividad industrial, el CESE pide a la Comisión y a los gobiernos nacionales que incluyan a la sociedad civil, a los agentes sociales y a las organizaciones de consumidores al abordar asuntos energéticos y que mantengan un diálogo abierto. Esta forma de proceder contribuirá de forma significativa a mejorar la comprensión de las cuestiones energéticas en cuestión.

7.1.1. La pobreza energética es un problema global que no puede obviarse en la política energética interior y exterior de la UE. Debe proporcionarse una mayor ayuda a quienes se encuentran en mayor riesgo.

7.2. La sociedad civil debe mostrarse más proactiva en los procesos de elaboración de las políticas energéticas. El CESE acoge con satisfacción la declaración conjunta sobre la energía firmada por la Plataforma de la Sociedad Civil UE-Ucrania el 11 de febrero de 2016, dirigida a reforzar el papel de la sociedad civil y preparar recomendaciones sobre el estado de derecho para las autoridades pertinentes.

7.2.1. Las cuestiones de energía deben formar parte de la agenda de las reuniones internacionales del CESE y ser un tema importante de debate con la sociedad civil de los países socios.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*
