



LA INFLUENCIA DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN EL DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA: CAMBIOS DEFINITORIOS NECESARIOS PARA POTENCIAR EL DESPERTAR GEOPOLÍTICO DE LA UE

Tomás Gutiérrez Roa¹

CEDEU-Universidad Rey Juan Carlos

Resumen:

La invasión rusa de Ucrania ha despertado geopolíticamente a la UE. Tras el inicio de la guerra, los Estados miembros tomaron consciencia de las vulnerabilidades que afronta el proyecto común, principalmente la gran dependencia energética de Rusia, la cual tenía además efectos limitadores sobre su autonomía estratégica. Debido a que la Declaración de Versalles llama a redefinir la forma en que los socios entienden su seguridad energética, este trabajo propone un nuevo esquema basado en los elementos que son imprescindibles para garantizar un suministro estable y avanzar hacia la autonomía del sistema de energía, un proyecto que, de completarse, permitirá potenciar la capacidad europea de proyectar poder en la escena internacional y servirá como uno de los pilares más sólidos para la definitiva consolidación de la autonomía estratégica de la UE en un contexto de creciente rivalidad geopolítica.

Palabras Clave: Seguridad energética, autonomía estratégica, Unión Europea, reducción de vulnerabilidades

Title in English: *The influence of energy security on the development of European strategic autonomy: defining the changes needed to strengthen the EU's geopolitical awakening.*

Abstract:

After the Russian invasion, the EU woke up in the international context. After the start of the war, the EU countries became aware of the vulnerabilities of the common project, in particular the heavy energy dependence on Russia, which also affected their strategic autonomy. As the Versailles Declaration calls for a redefinition of how the EU countries understand their energy security, this paper proposes a new framework based on the essential elements to ensure stable energy supply and progress towards energy system autonomy, a plan which, if completed, will enhance Europe's ability to project power on the international stage and serve as one of the most robust pillars for the definitive consolidation of the EU's strategic autonomy in a context of increasing geopolitical rivalry.

Keywords: Energy security, strategic autonomy, European Union, reduction of vulnerabilities.

Copyright © UNISCI, 2024.

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

¹ Tomás Gutiérrez Roa forma parte del personal docente e investigador en CEDEU-URJC.

E-mail <tgutierrez@cedeu.es>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-151>

1. Introducción

En febrero de 2022, cuando Putin ordenó la invasión militar de Ucrania, los Estados miembros de la UE compraban a Rusia cerca del 25% de sus necesidades de energía anuales². Esta paradoja, por la cual el mayor rival geopolítico de la UE era, al mismo tiempo, su principal socio energético, era consecuencia tanto de la prevalencia de una conceptualización de la seguridad energética cuyos únicos elementos de definición habían sido la disponibilidad y el precio de la energía como de una visión del mercado común completamente liberal y basado en aspectos no estratégicos, obviando sistemáticamente otras consideraciones como los riesgos inherentes a mantener una alta dependencia de un Estado antagonista al proyecto común. La Declaración de Versalles, principal respuesta comunitaria a la guerra, puso fin a esta ingenua realidad mediante el consenso de reducir todas las vulnerabilidades europeas en materia de energía, abriendo la puerta a desarrollar una nueva definición de seguridad energética mucho más acorde al proceso de transición climática y a la creciente rivalidad geopolítica vivida en el nuevo escenario internacional.

El primer objetivo de esta investigación es estudiar las deficiencias de la anterior conceptualización de la seguridad energética de los Estados miembros y de la Comisión y proponer un nuevo esquema definitorio basado en aquellos elementos que, en la actualidad, son imprescindibles para mitigar las debilidades del sistema de energía comunitario y avanzar hacia un modelo mucho más seguro, autónomo y sostenible. Por otra parte, se pretende analizar qué efectos tendrán estos cambios en el objetivo europeo de actuar con un mayor grado de autonomía estratégica en la escena global, una meta incluida en la *Estrategia Global Para la Política Exterior y de Seguridad* de 2016 y que ha tomado un nuevo impulso tras la invasión rusa de Ucrania y la conversión de China es un rival sistémico, tal y como se reconoció en la Declaración de Versalles y en posteriores documentos y estrategias. Los resultados de este trabajo demostrarán que solamente mediante una completa redefinición de la seguridad energética y la profundización de la transición climática se podrán alcanzar los objetivos de la política exterior de la UE, actuando como un verdadero poder global en un escenario cada vez más inseguro y volátil.

2. La seguridad energética y sus elementos definitorios: aproximación a la seguridad energética europea

2.1. El concepto de seguridad energética

La seguridad energética no es fácil de definir. Pese a que es un vocablo habitual en el ámbito de las relaciones internacionales y los estudios energéticos, se trata de un término ambiguo, complejo y en constante evolución, lo que complica la existencia de una interpretación comúnmente aceptada. La dificultad de su contextualización se debe, en primer lugar, a la propia definición de lo seguro, marcada por los aspectos objetivos y subjetivos de la percepción del riesgo –la evidencia de peligro puede no coincidir con la sensación de peligro–, y, en segundo lugar, por la propia interpretación de la seguridad, que varía considerablemente en función de los elementos que se tengan en cuenta para valorarla. De este modo, la definición de seguridad energética se transforma según el actor que la cuantifique y del objetivo que se persigue, así como del objeto que se quiera asegurar, del foco de la amenaza o incluso de los valores e intereses de las partes involucradas. Un estudio sobre el creciente interés por el concepto de seguridad energética, basado en una prolija revisión de la literatura publicada al

² “EU energy mix and import dependency”, Eurostat, en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=560018>

respecto, demuestra que estamos ante un término polisémico, multidimensional y dinámico, cuya evolución es constante y su medición compleja³.

La seguridad energética es altamente dependiente del contexto temporal, geográfico y político. En líneas generales, se identifican tres categorías de Estados según su relación con esta. Por una parte, los llamados «productores» generan gran parte de la energía que consumen e incluso tienen capacidad de exportación –haciendo de esta una herramienta económica y de política exterior–, mientras que, por otra, los «importadores» adquieren fuera de sus fronteras los recursos energéticos que necesitan. Por último, los «de tránsito», que también pertenecen a una de las categorías anteriores, facilitan la circulación de la energía desde los primeros hacia los segundos. Además, existen tres grupos de riesgo interrelacionados que afectan a la seguridad energética. El primero de ellos surge de la violación de la soberanía nacional por la acción deliberada de otros países, el segundo de un corte de suministro debido a desastres naturales o a la acción del hombre y el tercero de factores socioeconómicos más o menos impredecibles, como los cambios de preferencias en los mercados de inversión, la reorientación de los flujos de exportación o la alteración de los precios, entre otros⁴. De este modo, para mantener un alto nivel de seguridad energética, todo Estado debe tener en cuenta estas disposiciones y anticiparse a ellas, reduciendo las vulnerabilidades de su sistema energético desde la producción hasta el consumo final.

Esta complejidad, que afecta a la propia definición de seguridad energética, ha permitido el desarrollo de variadas líneas de conceptualización, cada una de ellas basada en diferentes elementos de definición. Aunque la diversidad es amplia, el estudio anteriormente referido identifica hasta siete principales temáticas de estudio, las cuales raramente se integran simultáneamente. Estas son la disponibilidad, la infraestructura, el precio, los efectos sociales, el medio ambiente, la gobernanza y la eficiencia. Sin embargo, casi todas las definiciones, independientemente de su enfoque, pueden concentrarse en tres grandes bloques, principalmente aquellas destinadas a contextualizar la seguridad energética de los grandes Estados importadores. De estas tres agrupaciones, las dos primeras se basan en un elemento principal, la disponibilidad y la asequibilidad, el cuál es dominante sobre el resto y condiciona la interpretación global de la seguridad energética. Por su parte, en el tercero se integran todas aquellas definiciones que, en un intento de ser más completas, incluyen y combinan diferentes dimensiones al mismo tiempo, dando lugar a conceptualizaciones mucho más globales.

De este modo, el primer grupo liga estrechamente la seguridad energética con el abastecimiento ininterrumpido. Dentro de este grupo, Wizer recoge que disponer de energía segura «significa que el riesgo de interrupción del suministro es bajo»⁵, mientras que Cherp lo define como «la protección contra las interrupciones de los sistemas de energía que pueden poner en peligro los servicios energéticos vitales»⁶. 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

³ Ang, Beng Wah; Choong, Old Seng y Ng, Tsan Sheng Adam: “Energy security: definitions, dimensions, and indexes”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, n° 42 (febrero 2015), 1077 – 1093, p. 1078.

⁴ Gitelman, Lazar; Magaril, Elena y Kozhevnikov, Mikhail: “Energy security: New threats and solutions”, *Energies*, vol. 16, n° 6 (marzo 2023), pp. 4-9.

⁵ Lo hace citando la definición publicada en el análisis *Energy Markets Outlook Report* de 2009 del Departamento de Energía y Cambio Climático británico. Winzer, Christian: “Conceptualizing Energy Security”, *Energy Policy*, vol. 46 (C) (julio 2012), p. 4.

⁶ Cherp, Aleh: “Energy and Security”, en Johansson, Thomas; Nakicenovic, Nebojsa; Patwardhan, Anand Prabhakar y Gómez-Echeverri, Luis (eds) (2012): *Toward a Sustainable Future*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 329.

Estados»⁷. Este tipo de definiciones entienden que una escasez de energía es un claro síntoma de inseguridad y ubican como eje principal de la seguridad energética la propia capacidad del sistema y su resistencia. Es una concepción simple, ya que el único elemento relevante es el acceso continuo a fuentes de abastecimiento fiables. Sin embargo, puede ser muy útil para aplicar a los Estados con facilidad para diversificar sus fuentes o con gran capacidad de producción propia, ya que su seguridad energética obedece más a la fiabilidad y resiliencia de su sistema de generación y distribución que a la seguridad de las importaciones. Sin embargo, estas definiciones también adolecen de una gran limitación al relacionar seguridad energética con seguridad de abastecimiento, obviando otros factores que pueden tener una gran influencia en esta, como algunos elementos externos que son esenciales en los actuales sistemas integrados.

El segundo grupo de definiciones está formado por aquellas que consideran que la parte central de la seguridad energética es la asequibilidad de la energía. Para estos autores, la inseguridad no reside tanto en un posible corte de suministro como en la variación del precio final y en el riesgo económico derivado. Estas conceptualizaciones no niegan la importancia de mantener un flujo ininterrumpido, pero ponen el foco en que, una vez logrado esto en sistemas de mercado liberalizados, la propia oferta y demanda permitirá alcanzar un coste competitivo y, por tanto, un alto nivel de seguridad. Estas definiciones no tienen en cuenta todas las suspensiones en el abastecimiento, sino sólo aquellas que derivan en un alejamiento del valor monetario de los rangos considerados como normales, ya que lo que compromete la seguridad energética es que el coste de la energía varíe con motivo de su escasez.

Algunas de las definiciones de seguridad energética más comunes se incluyen en este grupo, como la de la AIE, que la define como «la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible»⁸, o la de Klare, que la entiende como «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»⁹. Aunque ambas definiciones tienen en cuenta el factor del corte de suministro, este se supedita al elemento central de la asequibilidad, lo que las hace muy adaptables a las particularidades de los Estados que dependen de los mercados mundiales de hidrocarburos, regulados a través de mecanismos de oferta y demanda, ya que los problemas de producción y suministro tienen una relación directa con el coste de la energía. Sin embargo, estas conceptualizaciones no tienen en cuenta las externalidades negativas que pueden afectar al abastecimiento incluso en los mercados más liberalizados, como los riesgos y las tensiones geopolíticas, lo que la hace especialmente peligrosa para aquellos actores con un alto grado de dependencia externa.

Por último, en un tercer grupo se aglutinan algunas definiciones más complejas y multidimensionales, más difíciles de analizar y de encuadrar debido a que tienen en cuenta diferentes elementos definitorios de manera simultánea. Aunque la mayoría parten de un núcleo similar al de los grupos anteriores, es decir, la importancia de la disponibilidad y la asequibilidad de la energía –en la revisión bibliográfica de Ang, Choong y Ng consta que el 99% de las definiciones analizadas incluyen el primer elemento y el 71% el segundo¹⁰–, todos ellos incorporan uno o varios de los siete elementos anteriormente descritos para completarla, añadiendo dimensiones complementarias como los daños medioambientales producidos por

⁷ Sánchez Ortega, Antonio José (2011): *Poder y seguridad en las relaciones internacionales: la estrategia rusa de poder*, Tesis doctoral, Universidad de Granada, p. 66.

⁸ *Emergency response and energy security*. Agencia Internacional de la Energía, en <https://www.ica.org/areas-of-work/energy-security>

⁹ Klare, Michael: “Energy Security”, en William, Paul D. (ed.) (2013): *Security Studies: An Introduction*, Oxford, Routledge, p. 484.

¹⁰ Ang, Choong, Ng, *op. cit.* p. 1082.

generar con fuentes contaminantes, los problemas derivados de depender de suministradores poco fiables –en muchos casos, estos dos elementos son denominados la «aceptabilidad» de la seguridad energética–, la debilidad de la infraestructura, la necesidad de contar con políticas gubernamentales sólidas, los efectos sociales que puede tener un corte de suministro o la eficiencia energética.

A rasgos generales, estas definiciones ponen el foco en el propio funcionamiento de los sistemas de energía y en el impacto en el nivel de vida del conjunto de la sociedad. Algunas de las conceptualizaciones más destacadas de este grupo son las que aportan Bohi y Toman, que asumen que una baja seguridad energética supone «la pérdida del bienestar económico que puede ocurrir como resultado de un cambio en el precio o la disponibilidad de energía»¹¹, o la de Findlater y Noël, que la definen 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»¹². También es relevante, por su amplitud, la definición de Cherp y Jewell, que la entienden como «la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía»¹³, lo que permite aplicarla a todo tipo de actores y adaptarla a las debilidades y las características propias de cada sistema.

Pero hay muchas más. Lesbirel pone el centro conceptual en los problemas sociales de los riesgos energéticos, asumiendo que la seguridad energética es «asegurar contra los riesgos de interrupciones perjudiciales en la importación de energía para garantizar un acceso adecuado a las fuentes de energía para mantener niveles aceptables de bienestar y social económico tanto a nivel nacional como internacional»¹⁴, mientras que The Center for Energy Economics considera que su objetivo principal es garantizar que «el desarrollo económico y social del país no esté materialmente limitado»¹⁵. Por su parte, Pasqualetti y Sovacool adecuan su conceptualización a la importancia del medio ambiente y las políticas energéticas, proponiendo que la seguridad energética pasa por «proporcionar servicios de energía disponibles, asequibles, fiables, eficientes, respetuosos con el medio ambiente, adecuadamente gobernados y socialmente aceptables»¹⁶.

Lo interesante de estas conceptualizaciones es que no tienen un único elemento definitorio o uno especialmente dominante, sino que entienden la seguridad energética como la capacidad del sistema para continuar funcionando en parámetros más o menos normales ante cortes o amenazas de gran envergadura. Por eso, factores como el almacenamiento, la existencia de rutas de abastecimiento alternativas, la capacidad industrial, la resiliencia de la infraestructura, la solidez jurídica o el dinamismo del mercado son esenciales para la seguridad energética, pues permite continuar la actividad económica y social a precios asequibles ante un problema de suministro. Esa resiliencia ante los riesgos es la seguridad energética. Además, estas definiciones tienen en cuenta la calidad de vida del usuario, receptor final de la energía y verdadero damnificado de un mal funcionamiento, y también permiten aunar la dimensión

¹¹ Bohi, Douglas R. y Toman, Michael A. (1996): *The Economics of Energy Security*, Kluwer Academic Publishers, pp. 1-3.

¹² Ambos autores focalizan su estudio en la seguridad energética de los Estados bálticos, lo que implica que den una mayor preponderancia al suministro de gas natural. Findlater, Sachi y Noël, Pierre: “Gas supply security in the Baltic States: a qualitative assessment”, *International Journal of Energy Sector Management*, vol. 4, n° 2 (junio 2010), p. 2.

¹³ Cherp, Aleh y Jewell, Jessica: “The concept of energy security: Beyond the four As”, *Energy Policy*, vol. 75 (octubre 2014), p. 418.

¹⁴ Lesbirel, S. Hayden: “Diversification and energy security risks: the Japanese case”, *Japanese Journal of Political Science*, n° 5 (mayo 2004), 1-22, pp. 7-8.

¹⁵ Citado en Ang, Choong, Ng, *op. cit.* p. 1082.

¹⁶ Pasqualetti, Martin J. y Sovacool, Benjamin: “The importance of scale to energy security”, *Journal of Integrative Environmental Sciences*, vol 9, n° 3 (septiembre 2012), 167-180, p. 167.

externa e interna del sistema, los cuales están estrechamente entrelazados. Por último, son fácilmente adaptables a los nuevos desafíos de la seguridad energética, que evoluciona conforme lo hacen los sistemas de energía y la realidad internacional.

Entre todas las definiciones de este grupo, una de las más interesantes es la desarrollada por el Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC). Para sus autores, la seguridad energética tiene cuatro elementos centrales, que son la disponibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la aceptabilidad, motivo por el cual es conocida como la «teoría de las cuatro A's»¹⁷. De este modo, la seguridad energética depende de la propia existencia de los recursos y de su cantidad disponible, de dónde se encuentran y la facilidad de su acceso, del coste total de la energía consumida y de cómo la sociedad concibe su propio sistema de producción y abastecimiento, es decir, si es aceptable o no para la población el consumo de esa energía, su procedencia geográfica o los efectos negativos que puede tener en el clima, entre otros. Aunando estos elementos, el APEREC 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» —pese a la latente ambigüedad del vocablo, el uso recurrente del término «una economía» en la investigación hace referencia a los propios Estados como actores principales de la seguridad energética¹⁸—. Se trata de una conceptualización tan completa como compleja, cuyo principal punto positivo es que añade un elemento medioambiental que se adapta muy bien a la actual transición hacia un modelo mucho más sostenible.

La parte más novedosa de esta conceptualización es el elemento de la aceptabilidad, que los investigadores definen como «las preocupaciones ambientales relacionadas con la industria energética». Sin embargo, es evidente que la aceptabilidad puede ampliarse a muchos más aspectos, pues esta es lo «digno de ser aceptado» como bueno o conveniente¹⁹. En este caso, cabría preguntarse si en la aceptabilidad, además de las cuestiones climáticas, no podrían incluirse otros enfoques o preocupaciones relacionadas con los sistemas de energía, como las políticas gubernamentales o el uso de los recursos como herramienta diplomática. En esta línea, Herrero de Castro amplía el concepto al asegurar que la aceptabilidad implica «las transacciones socioeconómicas y medioambientales que determinadas sociedades están dispuestas a aceptar en aras del bienestar social y la competitividad económica»²⁰, incluyendo una variante económica muy interesante. En la revisión bibliográfica de Ang, Choong y Ng, los autores estudian estos dos elementos de manera separada, si bien ambas están incluidas simultáneamente en varias definiciones, demostrando que son compatibles. Por lo tanto, en esta investigación se asume la aceptabilidad en la línea de lo planteado por Herrero de Castro, entendiendo que esta incluye todos los aspectos medioambientales, socioeconómicos y de formulación de políticas aceptados por los Gobiernos y las sociedades con el objetivo de aumentar su seguridad energética.

2.2. Elementos definitorios de la seguridad energética europea antes de la guerra de Ucrania

Como se ha explicado con anterioridad, la conceptualización de seguridad energética varía según el actor que lo cuantifique, pues deberá adaptar el término a las particularidades de su

¹⁷ Las cuatro A's de la seguridad energética son *availability*, *accessibility*, *affordability* y *acceptability*, traducido al castellano como disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad.

¹⁸ Asia Pacific Energy Research Centre: “A quest for energy security in the 21st century: resources and constraints”, *Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC)*, 2007, p. 6.

¹⁹ Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.7 en línea], en <https://dle.rae.es/aceptable?m=form&m=form&wq=aceptable#sinonimos0NSb6WK>

²⁰ Herrero de Castro, Rubén: “La seguridad energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *UNISCI Journal*, n° 42 (octubre 2016), p. 88.

sistema, a su propia concepción de riesgo y a los factores específicos que hacen vulnerable su suministro. En el caso europeo, y siguiendo la definición del APERC, hasta el 2022 la mayoría de los Estados miembros definieron su seguridad energética en base a tres elementos principales: la disponibilidad, la accesibilidad y la asequibilidad de la energía. Esto se debía a la configuración de su sistema energético y económico, el primero altamente dependiente de las importaciones extracomunitarias y el segundo muy sensible a las variaciones del precio de la energía, lo que llevó a la composición de una estructura de abastecimiento que primaba casi en exclusiva la conexión con grandes fuentes de suministro cercanas a un coste relativamente bajo, una configuración que tenía en Rusia el mejor aliado energético gracias a sus enormes reservas de hidrocarburos, su cercanía y su reducido coste frente a otros competidores, principalmente el GNL.

Los motivos que llevaron a esta política de cercanía energética con Rusia son de sobra conocidos. Desde el final de la II Guerra Mundial, y gracias a la extensión de los motores de combustión interna, los Estados europeos necesitaron cada vez más cantidades de crudo para mantener su crecimiento económico, lo que supuso, durante los sesenta, un aumento del consumo cercano al 7,8% anual²¹. En aquel momento, algunos Gobiernos mostraron su preocupación por la alta dependencia adquirida respecto a un producto importado, una inquietud que se agravó tras las crisis petroleras de la década siguiente, que elevaron su precio hasta límites nunca antes vistos y pusieron fin a una larga época de energía barata. Estas complicaciones geopolíticas llevaron a algunos países de las Comunidades Europeas, principalmente a Alemania, a impulsar acuerdos de abastecimiento de gas natural con la URSS con el fin de estabilizar su economía, tratos que crecieron en importancia y volumen durante los años siguientes. Influenciados por la *Ostpolitik* germana, la creciente interdependencia entre ambos bloques se veía beneficiosa para el mantenimiento de la paz continental, mientras que la industria centroeuropea se beneficiaba de su acceso prioritario a grandes cantidades de hidrocarburos a precios asequibles.

Durante las décadas posteriores, y conforme la Guerra Fría daba paso a una mayor distensión entre la nueva Rusia postsoviética y la naciente UE, los lazos energéticos continuaron estrechándose. Aunque existieron sinceros esfuerzos por fomentar una relación más amistosa en base a una mayor ampliación de los intercambios comerciales, el motivo para aumentar las compras de gas natural ruso seguía siendo la disponibilidad y la asequibilidad, que poco a poco se situaron como los elementos centrales de la seguridad energética de las grandes economías europeas. Entre el 2001 y el 2006, las empresas de energía nacionales, respaldadas por sus propios Gobiernos, aumentaron sus tratos con Rusia con el fin de reducir sus costes y aumentar los beneficios, lo que limitó una diversificación de fuentes de suministro que en aquellos años ya comenzaba a mostrarse prioritaria.

El caso alemán fue particularmente paradigmático. En 2001, el Gobierno de Gerhard Schröder puso en marcha el proyecto Nord Stream, un gasoducto con una capacidad de cincuenta y cinco bcm diseñado para conectar Alemania y Rusia sin intermediarios, un plan apoyado con entusiasmo por la patronal nacional. La tubería estaba destinada a transportar gas natural desde la bahía de Vyborg hasta la ciudad de Greifswald sin intermediarios, algo que se demostraría mucho más vital tras los cortes de suministro vividos a partir de 2006 como consecuencia de las disputas gasistas entre Ucrania y Rusia. La decisión de eliminar la capacidad nuclear alemana en las siguientes décadas, de carácter estrictamente político, elevó aún más las necesidades de importación de energía y terminó por comprometer los ambiciosos

²¹ Penrose, Edith: "The development of crisis", en Vernon, Raymond. (ed.) (1976): *The oil crisis*, Nueva York, Norton & Company, p. 21.



planes para mitigar el cambio climático²². Fue el culmen de una política de energía basada exclusivamente en la cantidad y el precio y que obviaba las posibles consecuencias geopolíticas de incrementar las importaciones de gas natural ruso, lo que quedó de manifiesto al permitir incluso que Gazprom controlara el 51% de la empresa concesionaria²³. Por su parte, España e Italia pusieron en marcha proyectos similares en el sur, aunque de menor tamaño, con Argelia. Como consecuencia de todos estos planes, la dependencia energética europea creció hasta superar el 60%, con una preponderancia rusa cercana al 40% en el caso del gas natural y el 30% en el del petróleo.

Este enfoque puramente comercial fue compartido, durante mucho tiempo, por las instituciones europeas. En la primera década del siglo XXI, y pese a que la preocupación por la seguridad energética fue incluida en la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003, las políticas de energía comunitarias permitieron una separación efectiva entre los factores estratégicos a largo plazo y las fuerzas del mercado cortoplacistas, haciendo que las condiciones de abastecimiento fueran decididas casi en exclusiva por la industria. Mediante el primer y segundo paquete legislativo, adoptados entre 1996 y 2003, se liberalizaron los mercados interiores de la electricidad y el gas natural con el fin de mejorar las condiciones de acceso y los precios de los usuarios finales, lo que trasladó la toma de decisiones trascendentales en el sector desde los Ministerios de Asuntos Exteriores a los Ministerios de Economía. Esta política de liberalización, tan beneficiosa en el interior, impidió la construcción de una política energética común y efectiva en lo referente a las importaciones, pues, mientras la Comisión promulgaba una mayor cohesión entre los socios y la adopción de una visión más estratégica en las relaciones con Rusia, las empresas y los Gobiernos nacionales trabajaban por encontrar las mejores condiciones de acceso a los hidrocarburos rusos, siempre en términos de capacidad y precio. El Tratado de Lisboa, que permitió que los Estados miembros eligieran la estructura de su abastecimiento energético, tampoco ayudó a mitigar esta creciente problemática.

En el 2000, el Gobierno sueco pretendió fomentar, durante los preparativos para su turno en la Presidencia rotativa, los corredores meridionales con el fin de conectar la UE con los pozos del Mar Caspio y Asia Central, lo que se consideraba imprescindible para reducir la creciente dependencia del gas natural ruso. Sin embargo, estos planes no se aceptaron por la Comisión, presidida en este momento por Chris Patten. El motivo fue que, pese a que se pusieron en marcha algunos proyectos relevantes, la Comisión optó por un enfoque extremadamente liberal mediante el cual serían las empresas energéticas las que decidieran la viabilidad de estos proyectos y las posibles rutas de suministro, lo que terminó por estancarlos debido a la preferencia comercial por las conexiones con Moscú. Además, la Comisaria de Transportes y Energía de aquellos años, Loyola de Palacio, acabó boicoteando estos planes al impulsar una mejora de las relaciones con Rusia al considerar que este era un país mucho más fiable que la inestable Asia Central. De nuevo, la UE pecaba de incoherencia e ingenuidad en el ámbito exterior de su política energética, pues, al mismo tiempo que potenciaba la diversificación de fuentes de suministro, evitaba tanto dotar a estos planes de un verdadero cariz político como asumir un liderazgo relevante en los proyectos, lo que terminaba por paralizarlos debido a su menor rentabilidad económica para las empresas promotoras²⁴.

²² Umbach, Frank: "German debates on energy security and impacts on Germany's 2007 EU Presidency", en Marquina Barrio, Antonio (ed.) (2008): *Energy security: visions from Asia and Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 59-66.

²³ Gutiérrez Roa, Tomás: "El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide Europa", en Czubala, Marcin (ed.) (2019): *La UE: claves y desafíos actuales del proyecto común*, Madrid, Síndesis, pp. 131-132.

²⁴ Marquina Barrio, Antonio: "The southeast-southwest European energy corridor", en Marquina Barrio, Antonio (ed.) (2008): *Energy security: visions from Asia and Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 59-66.

Por su parte, la llegada al poder de Putin permitió a Rusia comenzar un proceso para reconstruir su capacidad global en base a sus enormes reservas de hidrocarburos, aumentando sus esfuerzos para convertirse en la primera superpotencia energética mundial. Esta ventaja competitiva le otorgaba una potente capacidad para emplear la energía como herramienta de poder, pues el gas natural y el petróleo son recursos estratégicos altamente valiosos. Debido a esto, y al contrario que los Estados miembros, Rusia siempre ha controlado de manera férrea sus empresas energéticas, incluso aunque formalmente estén constituidas como empresas privadas, lo que le permite utilizarlas para asegurar su soberanía, su autonomía y su acción exterior. También para limitar la capacidad de respuesta de sus rivales geoestratégicos. Mucho antes de enarbolar por primera vez la amenaza de un corte de suministro, las empresas rusas ya habían firmado acuerdos preferenciales con varias compañías energéticas europeas, mientras que Gazprom disfrutaba de una posición privilegiada en el mercado interior del gas natural, lo que llevó a la Comisión a adoptar el tercer paquete legislativo para evitar su constitución como un potente monopolio, actos jurídicos que liberalizaron aún más el sector. Además, desde el 2005 Rusia promovió una agresiva estrategia de bilateralización de las relaciones con los Estados miembros y sus empresas para contrarrestar los recelos existentes a escala comunitaria, lo que minaba aún más los intentos de alcanzar un enfoque común respecto a su prevalencia como principal proveedor de energía a la UE²⁵.

Tras las guerras del gas entre Ucrania y Rusia en 2006, que conllevaron cortes de abastecimiento significativos para los Estados miembros, los planes para la diversificación de fuentes fueron impulsados de nuevo. Pero Rusia actuó con rapidez. En primer lugar, aumentó los precios a los principales productores de Asia Central y se comprometió a financiar la infraestructura necesaria, haciéndose con el control de las exportaciones de gas natural de la región. En segundo lugar, proyectó, junto a la empresa italiana ENI, un gasoducto rival para el Nabucco, el South Stream, con el que pretendía abastecer al sur de Europa directamente desde el Caspio, lo que anulaba el sentido comercial del primero. Además, impulsó los trabajos para finalizar el Nord Stream y proyectó una segunda tubería paralela, lo que le daría acceso directo al corazón industrial de Europa. De manera evidente, el objetivo de Moscú era monopolizar las exportaciones gasistas a la UE, un proyecto que tenía tanto interés comercial como político²⁶. Aunque la Comisión consiguió parar el South Stream presionando a Bulgaria, no pudo hacer lo mismo con el Nord Stream 2, que siguió adelante con el apoyo indiscutible del Gobierno y la patronal alemana. Curiosamente, el Gobierno de Merkel, gran valedor del proyecto, consiguió imponer un Comisario de Energía y Transportes alemán –y de la CDU– durante la segunda Comisión Barroso, años cruciales para la seguridad energética europea. Como era de esperar, Oettinger siempre fue un defensor del Nord Stream²⁷.

De este modo, a comienzos del siglo XXI la conceptualización de seguridad energética europea sólo tuvo como elementos definitorios la disponibilidad y la asequibilidad, en línea con las definiciones incluidas en el primer y segundo grupo. Era, ante todo, una comprensión comercial. Las compañías energéticas, cuyos intereses eran ya dominantes debido a la liberalización completa del sector, sólo buscaban una gran cantidad de gas natural a precios competitivos, por lo que la conexión con Rusia siempre fue algo no sólo aceptable, sino preferible. Sin embargo, la deriva antagonista del régimen de Putin comenzó a exponer las dificultades de mantener como mayor socio energético al mayor rival geopolítico, principalmente debido a las guerras del gas con Ucrania entre 2006 y 2009 y la anexión de

²⁵ Morales Hernández, Javier: “Russia as an energy great power: consequences for EU energy security, en Marquina Barrio, Antonio (ed.) (2008): *Energy security: visions from Asia and Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 24-27.

²⁶ Marquina Barrio, Antonio. *op. cit.* pp. 58-64.

²⁷ “Oettinger to attend Nord Stream kick-off event in Russia”, *Euroactiv*, 8 de abril de 2010.

Crimea en 2014, algo que la Comisión alertó ese mismo año en su *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. En ese documento se hacía un primer intento de reformulación al considerar que la seguridad energética implicaba un «abastecimiento estable y abundante de energía»²⁸, sin mencionar el coste de esta. Fue el inicio de un choque entre la Comisión, interesada en reducir la dependencia rusa debido a los riesgos geopolíticos –en la estrategia se asumía que «el problema más acuciante de la seguridad del abastecimiento de energía es la fuerte dependencia de un único suministrador externo»–, y algunos socios, con Alemania a la cabeza, que entendían que, por motivos de capacidad y precio, la seguridad energética sólo podría garantizarse en base a una buena relación con Rusia.

Durante la década del 2010, ni el conflicto terminológico ni las sucesivas alertas de la Comisión convencieron a algunos Estados miembros de la necesidad de reducir las compras de gas natural ruso. En cuestiones de abastecimiento, la política energética europea seguía bajo un prisma exclusivamente nacional, amparada por las disposiciones del TFUE, y en base a un enfoque estrictamente económico, algo que la propia Comisión había fomentado. El resultado fue, tal y como defiende Marquina, «catastrófico». Cuando en febrero de 2022 Putin ordenó la invasión de Ucrania, la UE importaba desde Rusia el 25% de su consumo total energético, mientras que otro 35% provenía de países con los que la UE también mantenía disputas en otras materias. En los siguientes meses, Gazprom redujo deliberadamente los envíos hacia los Estados miembros, cumpliendo su amenaza de un corte de suministro. Estas acciones, a las que se sumó la paralización alemana del Nord Stream 2 y su posterior sabotaje, volvieron a poner el foco en la seguridad energética y sus desafíos, así como en el hecho de que durante más de una década algunos socios no habían hecho nada para reducir la alta dependencia exterior y la posición dominante de Rusia en el mercado europeo. Esta falta de acción se debía a una conceptualización errónea de la seguridad energética, la cual daba una importancia mayor a la disponibilidad y a la asequibilidad que a la aceptabilidad.

3. La seguridad energética europea tras la invasión rusa de Ucrania: la necesidad de una nueva conceptualización para potenciar el «despertar hobbesiano» de la UE

La invasión rusa de Ucrania ha actuado de manera catártica en el proyecto común. Por primera vez, los Estados miembros han tenido que afrontar un cambio brusco y súbito de su realidad geopolítica, evidenciando que algunas de las visiones, creencias y fórmulas de su política exterior no funcionaban o estaban basadas en premisas erróneas. Es lo que la profesora Guinea Llorente ha llamado el «despertar hobbesiano» europeo²⁹, un reconocimiento de que los anteriores patrones kantianos de su acción global estaban desfasados en un mundo cada vez más hostil y conflictivo, lo que obliga a la UE a dotarse de herramientas e instrumentos más capaces y alcanzar un mayor grado de poder decisorio para ganar influencia y poder perseguir sus intereses internacionales con éxito. Entre estas convicciones equivocadas, destacan con especial evidencia las cuestiones energéticas, pues cabe preguntarse cómo fue posible alcanzar tal grado de dependencia respecto a Rusia y por qué no se había hecho nada para reducirla, más aún cuando los problemas gasistas comenzaron en 2006 y las controversias entre ambos bloques se hicieron irreversibles a partir de 2014.

El motivo de este error se explica, como se ha analizado anteriormente, por la falta de precisión en la definición de la seguridad energética, que hasta el 2022 sólo tuvo como elementos principales la disponibilidad, la accesibilidad y la asequibilidad de la energía y obviaba factores centrales como la aceptabilidad, es decir, la conveniencia de una política

²⁸ Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, documento COM (2014) 330 final, p. 2.

²⁹ Guinea Llorente, Mercedes: “La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea”, en Aldecoa Luzárraga, Francisco y González Alonso, Luis Norberto (eds.) (2022): *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 19-20.

energética de liberalización que conllevó una dependencia casi en exclusiva de un rival geopolítico para el abastecimiento energético. Como se ha explicado antes, aunque la aceptabilidad es habitualmente estudiada en términos económicos y climáticos, es evidente que esta conceptualización también puede incluir un enfoque político y estratégico, pues cabe preguntarse si es aceptable pagar un mayor precio por la energía a cambio de una mayor seguridad y autonomía del sistema. En el caso de la UE, esta cuestión fue esquivada durante años, pues la relación gasista con Moscú fue justificada mediante la idea de que la interdependencia anulaba la posibilidad de un corte de suministro. Sin embargo, esta premisa estaba basada en aspectos puramente comerciales, tal y como los dirigentes nacionales nunca se cansaron de repetir ante las constantes advertencias de la Comisión. La equivocación era mayor si cabe porque el nexo energético con Rusia afectaba directamente a la autonomía estratégica de la UE, pues la limitaba considerablemente justo en el momento en que más necesario se hacía actuar con determinación, fuerza e independencia ante esta.

Pese a las críticas recibidas por lo inadecuado de esta visión comunitaria, uno de los aspectos más positivos de la invasión de Ucrania ha sido la pronta respuesta articulada ante este inmenso reto, incluso pese a la actual dificultad de alcanzar consensos en el Consejo debido a los vetos interesados de algunos socios. Menos de un mes después del inicio de la guerra, el Consejo Europeo asumió que «la guerra de agresión constituye un vuelco descomunal en la historia europea»³⁰ y abrió la puerta a cambios profundos en algunas políticas europeas para asegurar el proyecto común y dotarlo de la fuerza necesaria para superar esta amenaza geopolítica con éxito. En la reunión extraordinaria de Versalles, los jefes de Estado o de Gobierno acordaron avanzar por la senda de la integración para mejorar y proteger la autonomía de la UE, principalmente en materia de Defensa, política industrial y energía, poniendo en marcha un ambicioso programa de reformas para avanzar hacia una mayor independencia en sectores clave. Además, se ponía fin a la indefinición terminológica de la autonomía estratégica y sus implicaciones, dibujando claramente sus líneas de acción y consensuando una percepción del riesgo conjunta, lo que es imprescindible para su definitivo desarrollo. Un año y medio después, en Granada, los líderes comunitarios volvieron a poner el énfasis en la construcción de una «Europa fuerte, dinámica, competitiva y cohesionada en un mundo cambiante»³¹.

Respecto a la energía, la famosa Declaración de Versalles supuso un importante punto de ruptura al aceptar que la UE debía cambiar por completo su política energética y avanzar hacia la reducción de sus dependencias. Se acababa, por tanto, con ese enfoque estrictamente nacional que había primado hasta la fecha, implementando por fin una perspectiva europea que la Comisión había luchado durante diez años. Pero, además, abrió la puerta a una redefinición total de la seguridad energética y de sus elementos principales para adaptarla al nuevo contexto geopolítico, ya que aseguraba que «la situación actual requiere una reevaluación exhaustiva del modo en que garantizamos la seguridad de nuestro abastecimiento energético». Mediante este llamamiento, los Estados miembros reconocían –de manera implícita– los errores que le habían llevado a depender en exceso de los hidrocarburos rusos y apostaban por reestructurar sus importaciones teniendo en cuenta criterios más allá del precio y la disponibilidad, poniendo mayor énfasis en los riesgos geopolíticos inherentes a las interdependencias.

El resultado de este cambio de rumbo fue el REPowerEU, un plan diseñado para reducir en tiempo récord la dependencia de Rusia mientras se profundizaba en la vigente transición energética. Aunque el documento no aportaba nuevas líneas de actuación a largo plazo, sino que ampliaba los objetivos ya expuestos en proyectos anteriores, sí que hacía hincapié en la

³⁰ Consejo Europeo: *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*, 21 y 22 de marzo de 2022, p. 3.

³¹ Consejo Europeo: *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Granada*, 6 de octubre de 2023, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

necesidad de aumentar la solidaridad entre los Estados miembros, pues la enorme disparidad en la evaluación de los riesgos había conducido a que, debido la mayor integración de los mercados europeos, los socios más precavidos que habían cumplido con las recomendaciones comunitarias se vieran igualmente perjudicados por la errónea conceptualización de sus vecinos, demasiado dependientes del gas natural ruso. Estos equívocos provocaron los mayores problemas energéticos a los que se ha enfrentado nunca el proyecto común, y la propia Comisión reconoció que el corte del suministro estaba llevando a algunos países al límite y trastocaba «los mercados de la energía, provocando la volatilidad de los precios y la inseguridad energética»³². Por eso, no sólo se hacía necesario redefinir la seguridad energética europea, sino hacerlo de manera conjunta para evitar que la solidaridad acabe en una expansión de los riesgos ante la falta de acción de un Estado miembro.

En resumen, la Declaración de Versalles y el REPowerEU supusieron la clara asimilación por parte de los socios europeos de la inviabilidad de un modelo de seguridad energética basado únicamente en la asequibilidad y la disponibilidad, aceptando los errores cometidos debido a una conceptualización deficiente e iniciando los trabajos para alcanzar un mayor consenso respecto a la fórmula mediante la que asegurar con mayor firmeza el sistema de energía comunitario. Por eso, la prioridad es, además de reconfigurar rápidamente el suministro para reemplazar el suministro ruso, fijar mediante consenso los elementos definitorios más adecuados para una reformulación de la seguridad energética que lleve a nuevas estrategias energéticas más adaptadas a las nuevas realidades geopolíticas. De lo contrario la política energética volverá a encallar en el mismo lugar en el que lo hizo hace más de diez años: la disparidad conceptual entre los socios comunitarios.

4. Nuevos elementos de la seguridad energética europea: hacia una definición común adaptada al nuevo escenario geopolítico

La guerra de Ucrania ha evidenciado la imperiosa necesidad de redefinir la seguridad energética europea y adaptarla a la nueva realidad geopolítica continental e internacional, tal y como reconocieron los propios Estados miembros en la Declaración de Versalles. Las fórmulas anteriores, basadas en conceptos comerciales que buscaban una gran disponibilidad de energía a precios asequibles, ya no son viables, pues no es posible mantener una dependencia energética de un país que ha demostrado ser un socio poco fiable e incluso un riesgo directo a la seguridad de la UE. Tal y como manifestó la presidenta de la Comisión, «no podemos confiar en un proveedor que nos amenaza explícitamente»³³. Las medidas de emergencia tomadas en los meses centrales del 2022, que permitieron mitigar los duros efectos del corte de suministro ruso, así como los numerosos paquetes de sanciones adoptados contra Moscú y en los que por primera vez se incluyeron cláusulas energéticas, han dejado ver la capacidad europea para adaptarse rápidamente y con éxito a la nueva realidad energética nacida de la guerra de Ucrania.

Tal y como se recoge en el REPowerEU, el plan europeo para aumentar su independencia energética pasa por acelerar la transición hacia un modelo más sostenible y basado en tecnologías renovables que permita aumentar la autonomía de los Estados miembros, elevar la soberanía de la industria comunitaria y reducir el precio a los consumidores finales. De este modo, el cambio de sistema no sólo permitirá una mejora de la seguridad de abastecimiento, sino que también implicará un reforzamiento de la posición geopolítica de la UE, pues, tal y como reconoce la IRENA, «después de una década de relativa complacencia, los países están aprendiendo que las implicaciones para la seguridad energética de la continua

³² Comisión Europea: *Estado de la Unión de la Energía 2022*, documento COM (2022) 547 final, p. 1.

³³ Comisión Europea: *REPowerEU: Acción europea conjunta por una energía más asequible, segura y sostenible*, Comunicado de prensa, 8 de marzo de 2022, en https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/repowereu-accion-europea-conjunta-por-una-energia-mas-asequible-segura-y-sostenible-2022-03-08_es

dependencia de los combustibles fósiles no son sólo un costo teórico»³⁴, ya que la constante subordinación a los flujos de crudo y gas natural internacionales provoca problemas monetarios e inflacionistas que podrían mitigarse con una mayor cuota renovable, además de reducir la posibilidad de *weaponización* de los recursos por parte de terceros Estados.

La seguridad energética europea puede conceptualizarse en base a la idea de Cherp y Jewell, que la asumen como «la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía». Esta descripción permite, gracias a su sencillez, incluir todos aquellos elementos definitorios que permitan alcanzar una baja vulnerabilidad y reducir al mínimo los riesgos de suministro. En el proceso de redefinición de la seguridad energética de la UE, y quedando en evidencia que el precio y la disponibilidad ya no deben ser los aspectos centrales de la misma, el avance de la transición hacia un sistema más sostenible obliga a incluir nuevos factores de definición que se adapten a la nueva realidad energética de los Estados miembros. Además, para alcanzar una conceptualización mucho más integral se debe poner especial énfasis en el llamado «trilema energético», un equilibrio entre la seguridad energética, la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental³⁵. De conseguirlo, se evitarán disparidades inasumibles en el ecosistema energético, como el establecimiento de políticas que busquen únicamente la rentabilidad económica y obvian las consideraciones geopolíticas de las dependencias energéticas o aquellas que acepten una degradación de la naturaleza como resultado de una mayor producción propia.

Por los motivos que se explicarán a continuación, en este estudio se considera que la evolución terminológica que requiere la seguridad energética europea debe incorporar cinco nuevos elementos: diversificación de fuentes de suministro, la autonomía, la soberanía estratégica, una mayor integración a escala comunitaria y la protección física y digital de las infraestructuras críticas. Así, y buscando una formulación más divulgativa en la senda de la teoría de las cuatro A's, podríamos decir que la seguridad energética europea debería alcanzarse mediante la puesta en marcha de un esquema DASIP –Diversificación, Autonomía, Soberanía, Integración y Protección–. El coste final de la energía, aunque importante, no se incluye porque la producción a través de fuentes renovables, la mayor tasa de electrificación y el aumento de la integración energética entre los socios tendrá como principal resultado una reducción del precio de la electricidad pagado por el consumidor final, siempre que se afronten con éxito todos los grandes desafíos financieros, económicos, jurídicos y sociales de la transición energética³⁶.

Entre estos nuevos elementos, la diversificación es la más acuciante debido a los graves riesgos que actualmente afronta el sistema energético europeo. La UE debe reducir rápidamente su dependencia energética de Rusia, muy predominante en el gas natural, el uranio, el carbón y el crudo, y esto sólo puede hacerse mediante un incremento de las importaciones procedentes de otras regiones, aunque las rutas sean más complejas y los precios más altos. Sin embargo, la inclusión de este nuevo elemento no puede tener un carácter temporal, sino que debe establecerse como uno de los principales de la seguridad energética con el fin de evitar otra situación de *weaponización* como la sucedida con la energía rusa. Además, las relaciones con los nuevos y múltiples productores no deben basarse únicamente en consideraciones como el

³⁴ “Renewable Power Generation: Cost in 2022”, International Renewable Energy Agency (IRENA), p. 34.

³⁵ Ang, Choong, Ng, *op. cit.* pp. 1089-1090.

³⁶ Desde el año 2010, el precio de la electricidad producida a través de fuentes verdes y mediante hidrocarburos se han ido invirtiendo conforme las tecnologías renovables iban madurando, reduciendo costes y haciéndose más competitivas. Debido a esto, a comienzos de la década pasada producir energía solar o eólica costaba un 85% más que el rango de coste más bajo de los combustibles fósiles, mientras que en 2022 generar con estas fuentes cuesta un 52% más que la opción más barata alimentada con combustibles fósiles. Todo indica que estas tendencias aumentarán, aunque a un ritmo decreciente, durante toda esta década. *Ibid.* p. 26.

precio o la cercanía geográfica, sino que deben valorarse también los riesgos geopolíticos, económicos y medioambientales de las alianzas a largo plazo, incluyendo contrapesos para potenciar interdependencias simétricas que eviten la utilización de los recursos como herramienta de poder o favoreciendo las adquisiciones de hidrocarburos en mercados abiertos. Por otra parte, debe potenciarse el almacenamiento a gran escala y establecer normas para evitar una reducción de las reservas antes de temporadas de alto consumo. En estos planes, la Comisión debe liderar las negociaciones en base a un enfoque geopolítico, evitando que los intereses nacionales vuelvan a primar por encima de los europeos.

La diversificación del suministro, sin embargo, no debe reducir los esfuerzos por alcanzar mayores cuotas de autonomía energética, principalmente mediante la implantación de fuentes de producción propias. Durante décadas, el autoabastecimiento estuvo limitado por la poca madurez y el alto coste de las tecnologías renovables, lo que obligaba a generar electricidad mediante plantas térmicas, nucleares y de ciclo combinado, aumentando la necesidad de importación de hidrocarburos para la generación eléctrica. Sin embargo, el despegue de las fuentes verdes, la descarbonización, la mayor tasa de electrificación –central para reducir las necesidades de derivados del petróleo en el transporte y en los hogares, los dos sectores de mayor consumo–³⁷ y las esperanzas puestas en el hidrógeno verde sostenible permitirán una mayor autogestión energética y reducirán los riesgos inherentes a la alta dependencia exterior, como las fluctuaciones de precio o los cortes de suministro. Todo esto incrementará la seguridad energética y cambiará parte de su conceptualización, pues deberá enfocarse más al cuidado de las fuentes de producción internas que a la protección de las rutas de suministro externas.

Sin embargo, la autonomía no implica autarquía, y el avance hacia el autoabastecimiento llevará, de manera inevitable, a un cambio «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 para la transición energética»³⁸. Este cambio de paradigma, del que ya avisó el Consejo con motivo de las deficiencias advertidas durante la pandemia del covid-19, se está agudizando por la creciente necesidad de importar materiales críticos para la transición climática que no se encuentran en la UE, desarrollando nuevas vulnerabilidades para la seguridad energética. Por lo tanto, es imprescindible incluir este elemento dentro de su definición y fortalecer las cadenas de suministro y de valor mediante la diversificación del abastecimiento, el reciclaje, el almacenamiento, la sustitución por recursos locales y el desarrollo de capacidades propias³⁹, desarrollando una soberanía industrial plena respecto a las fuentes renovables, sus componentes y sus tecnologías asociadas, algo que ya se recoge en el REPowerEU y en la Estrategia Industrial Europea y que se potenciará mediante la primera Ley de Materias Primas Fundamentales, todavía en proceso de negociación y aprobación. Esto ayudará, por otra parte, a reducir el coste final de la energía, pues estos materiales están incrementado su valor, haciendo vulnerables a los Estados dependientes ante una posible burbuja de precios.

En ese aspecto, la UE es todavía muy vulnerable. El ejemplo más claro lo representa la tecnología fotovoltaica, cuyo crecimiento ha sido exponencial en la última década. En 2022, la instalación de paneles solares aumentó un 47% respecto al año anterior, ejercicio en el que ya

³⁷ “Energy statistics – an overview”, Eurostat, en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview

³⁸ Consejo de la Unión Europea: *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*, (25 de enero de 2021), p. 9.

³⁹ Comisión Europea (2021): *Study on the resilience of critical supply chains for energy security and clean energy transition during and after the COVID-19 crisis*, Final Report, pp. 91-131.

se batieron todos los récords⁴⁰. Y las perspectivas a 2025, tras la publicación de la *Estrategia de Energía Solar de la UE*, son aún más alentadoras. Sin embargo, existen serios riesgos debido a la dependencia estratégica del exterior, pues más del 80% de los productos fotovoltaicos se fabrican en China, lo que reduce la seguridad de suministro y hace al sistema energético comunitario muy influenciado respecto a los vaivenes geopolíticos internacionales. Pero la lista no acaba ahí. Desde la pandemia del covid-19, la Comisión viene alertando de la inseguridad europea respecto a algunos materiales críticos, principalmente de aquellos esenciales para completar la transición energética. La lista, en la que se incluyen materias primas, productos procesados, semiconductores y algunas tecnologías de computación, supera los cinco mil artículos, de los que ciento treinta y siete muestran una alta dependencia y treinta y cuatro una extrema vulnerabilidad. La preocupación es mayor debido a que el 51% de estos elementos procede de China, cuya conversión en un rival sistémico obliga a la UE a trabajar seriamente para reducir estas debilidades, para lo que es vital la implicación de los Estados miembros. Cada vez es más evidente que, de no mitigarse estas dependencias, la consecución de los objetivos climáticos y energéticos comunitarios estarán en peligro⁴¹.

El cuarto elemento del esquema DASIP lo constituye la integración entre las diferentes regiones europeas, esencial para incrementar la autonomía energética a través de una mayor producción renovable. Esto se debe a que el aumento del autoconsumo provocará un desplazamiento de los riesgos de la seguridad energética desde el exterior hacia el interior, lo que requerirá un sistema interno mucho más resiliente, flexible, solidario e interconectado para hacer frente, entre otros, a los desacoples entre la oferta y la demanda. Se trata de una de las cuentas pendientes de la política de energía comunitaria, pues en ocasiones los planes de la Comisión han chocado con los intereses de los Estados miembros, dando como resultado una enorme falta de ambición nacional, un déficit de financiación y un retraso en la aplicación de los actos legislativos correspondientes. Flagrante es el caso de la Península Ibérica, que sigue constituyendo una isla energética debido a la negativa de Francia a potenciar las interconexiones que demanda el interés europeo, lo que limita el aumento de la seguridad energética y el cambio de modelo en el conjunto de la UE. Aunque el TFUE otorga a los Estados miembros la potestad de elegir la estructura general de su abastecimiento⁴², es evidente que se requieren mayores esfuerzos en la integración de los sistemas a todos los niveles, lo que pasa invariablemente porque la Comisión asuma un mayor liderazgo en estos asuntos.

Por último, todos estos avances deben realizarse sin perder interés en la protección física y digital de las redes de suministro, tanto de aquellas que vertebran el mercado interior como las que lo conectan con el exterior, una realidad que hasta hace poco no era tenida en gran consideración. En los últimos años, la infraestructura energética se ha convertido en un objetivo militar, como lo demuestran los habituales ataques a la red eléctrica ucraniana o la detección de falsas flotas pesqueras rusas para sondear objetivos de un posible sabotaje del tendido submarino europeo⁴³. Esto obliga a incluir como un elemento más de la seguridad energética la custodia de las redes, las subestaciones y las líneas de transmisión eléctrica, entre otros, lo que implica trabajar para una mayor armonización y cooperación en la materia entre los Estados miembros, la identificación común de las amenazas y al establecimiento de unas normas mínimas para asegurar el funcionamiento de las conexiones, además de otras medidas críticas.

⁴⁰ Solar Power: “EU Market Outlook for Solar Power 2022-2026”, *Solar Power Europe*, 2022, p. 13.

⁴¹ Comisión Europea: *Estrategia Industrial Europea*, www.commission.europa.eu, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es

⁴² Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° C326, de 26 de octubre de 2012, pp. 134-135.

⁴³ Conolly, Kate: “Russian spy network operating in North Sea, investigation claims”, *The Guardian*, 19 de abril de 2023.

Así lo ha entendido la Comisión, que desde el 2020 incluye el sistema energético en el ecosistema de la Unión de la Energía y puso en marcha la Directiva (UE) 2022/2557, ya en vigor⁴⁴.

Pese a la necesidad de estos cambios, la inclusión de estos cinco elementos como parte central de la seguridad energética europea no debe impedir que se avancen en otros aspectos sumamente importantes para la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema de energía comunitario, pues la rápida expansión de la producción renovable y de la electrificación no está exenta de problemas que será necesario solventar con presteza. Por ejemplo, el rápido auge de la producción eólica y, sobre todo, de la fotovoltaica está creando las primeras distorsiones en los mercados debido tanto a su intermitencia como al desacople entre la producción y el consumo, formando una brecha cada vez más ancha entre los precios correspondientes a las horas de máxima generación y a los del resto de la jornada. Esta «canibalización», como se conoce en el sector, desincentiva la inversión en nuevas plantas, pues el exceso de GW reduce las retribuciones para los promotores⁴⁵. La solución a esta paradoja pasa por desplegar sistemas de almacenamiento eficaces, pero esta sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la transición climática⁴⁶. También es imprescindible aumentar la eficiencia energética en todas las etapas, desde la producción hasta el consumo final, para reducir estas nacientes deficiencias.

Por otra parte, se requiere implementar estrategias más sólidas para desarrollar alternativas tecnológicas que reduzcan la necesidad de materiales críticos, claves para disminuir las dependencias estratégicas del sector. Por ejemplo, para evitar la «canibalización» de precios se requiere elevar la capacidad de almacenamiento, pero para desarrollar las baterías se necesitan importantes cantidades de litio, cobalto y níquel, productos de los que la UE es altamente dependiente. Previsiblemente, la Ley de Materias Primas Fundamentales permitirá avanzar en este ámbito⁴⁷, pero todavía queda mucho por hacer. Otros desafíos por abordar son las inversiones en materia de fabricación, pues la disminución en el precio de las tecnologías renovables se ha basado, en parte, en una deslocalización en la elaboración de los equipos, principalmente los módulos solares, lo que está generando dependencias industriales y cuellos de botella que es preciso revertir en el camino hacia una mayor autonomía. También se necesita aumentar el control sobre las inversiones estratégicas, pues las adquisiciones de empresas energéticas y tecnológicas por parte de capitales extranjeros puede elevar las vulnerabilidades del sistema de energía comunitario, por lo que es imprescindible redoblar los esfuerzos legislativos para acotar estas prácticas sin desincentivar la inversión.

A todos estos problemas se suman las limitaciones presupuestarias, cada vez más determinantes conforme el cambio de modelo va necesitando una ingente cantidad de financiación pública y privada. La puesta en marcha del Pacto Verde Europeo fue anunciada

⁴⁴ Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° L333, de 27 de diciembre de 2022, pp.164-175.

⁴⁵ Cerrillo, Antonio: “La canibalización de precios, el efecto más temido”, *La Vanguardia*, 28 de mayo de 2023.

⁴⁶ Pineda, Salvador y Morales, Juan Miguel: *Renovables y baterías: un romance del siglo XXI*, Boletín de Estadística e Investigación Operativa, vol. 39, n°. 2, (julio 2023), pp. 20-21.

⁴⁷ La Ley de Materias Primas Fundamentales tiene como principal objetivo reducir la alta dependencia europea de los elementos críticos necesarios para la industria y el desarrollo de las tecnologías renovables, aumentar la soberanía de la UE y las cadenas de suministro críticas. La propuesta de la Comisión, que adjunta un listado de los elementos más relevantes –entre los que se incluye el cobalto, el níquel, el litio, las tierras raras y el magnesio, entre otros–, propone que un 10% de las necesidades anuales de los Estados miembros se cubra con la extracción propia, un 40%, con la transformación y un 15% mediante el reciclado. Además, el consumo anual proveniente de fuera de la UE no podrá exceder nunca del 65%. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020*, Comisión Europea, 2023, pp. 1-6.

con una inversión de 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 Justa⁴⁸. Sin embargo, estos esfuerzos financieros pronto quedarán obsoletos si los costes siguen subiendo, incluyendo los problemas monetarios y burbujas especulativas derivados de la rápida inversión en el sector renovable, pues el 50% del aumento de costes ya corresponden a la inflación⁴⁹. Todo esto deja claro que la transición hacia un modelo más sostenible va a ser un proceso lento y caro, aunque siempre inferior al precio de no llevarla a cabo, por lo que los Estados miembros y la Comisión deberán realizar políticas realistas y sostenibles a largo plazo con el objetivo de mantener el músculo financiero del Pacto Verde Europeo y sus programas asociados.

Por último, la rápida instalación de capacidad renovable podría generar ciertos problemas medioambientales que requieren de un análisis técnico individual y de mecanismos de evaluación y mitigación, como los estudios de Análisis de Ciclo de Vida (ACV). Aunque estos siempre serán muy inferiores a los costos sociales, económicos y climáticos de mantener un sistema energético basado en la quema masiva de hidrocarburos, la expansión de la tecnología solar, eólica, hidráulica y de biomasa podría tener potenciales efectos no deseados en el ecosistema, debido a la polución del agua, la desertización, las colisiones con aves y fauna marina y la contaminación visual, entre otros. Sin embargo, el alcance de esto todavía es debatido. La mayoría de las investigaciones demuestran que, de hacerse los estudios de impacto ambiental requeridos y de cuidarse los materiales de fabricación y su vida útil, estos inconvenientes pueden reducirse al mínimo. Respecto a la biomasa, los mayores riesgos son la sustitución de cultivos para alimentación humana por la producción de biocombustibles de alto rendimiento y el empleo de terrenos de alto valor biológico, lo que requiere la aplicación de estudios de impacto ambiental enmarcados dentro de una legislación proteccionista con el uso de la tierra⁵⁰. De todas formas, cabe destacar que la mayoría de los debates al respecto de los perjuicios de la instalación renovable no tienen un carácter técnico y especializado, sino cultural y político, pues el rechazo a estas fuentes de producción está más asociado a sus efectos sociales y económicos que a aspectos técnicos de difícil medición.

Si estos problemas, que no son ni pocos ni fáciles, se solucionan o mitigan considerablemente, todo parece indicar la aplicación efectiva del modelo DASIP a la realidad europea, aunque no cambia la definición básica de la seguridad energética, sí transforma su concepto y esencia, haciéndola más completa e inclusiva de cara al cambio de modelo puesto en marcha con la Unión de la Energía y el Pacto Verde Europeo. Lo hace actualizando y ampliando tanto las amenazas del sistema como la forma en que deben ser afrontadas, con estrategias mucho más expansivas y multidimensionales y planes de contingencia adecuados a la nueva realidad técnica, geográfica, tecnológica y económica. En el caso de la UE, la invasión rusa de Ucrania ha demostrado que las nociones que delimitaban la conceptualización de algunos Estados miembros eran insuficientes y parcialmente erróneas, pues no se puede alcanzar un alto grado de seguridad energética buscando únicamente un coste bajo y un proveedor de gran capacidad mientras se obvian otros componentes esenciales como la fiabilidad de los socios estratégicos, la diversificación de fuentes de suministro o la protección de las infraestructuras. Esta definición incompleta no sólo compromete la seguridad energética europea, sino que tiene efectos negativos en el desarrollo de la autonomía estratégica, ya que

⁴⁸ Gutiérrez Roa, Tomás (2021): *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la UE*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, pp. 231-233.

⁴⁹ Bank of America (2021): *Delivering the energy transition*, Metals Strategics, en <https://business.bofa.com/en-us/content/challenges-to-renewable-energy-transition.html>

⁵⁰ Birdlife International, European Environmental Bureau y Transport & Environment: “Bioenergy, a carbon accounting time bomb”, *Birdlife International*, 2010, pp. 3-10.

limita la capacidad de la UE para proyectar poder y actuar con independencia en la escena internacional.

5. La autonomía estratégica abierta y la seguridad energética europea: un cambio de modelo para el «despertar hobbesiano» de la UE

Seguridad energética y autonomía estratégica son dos conceptos simbióticos, pues el desarrollo de uno está estrechamente ligado al del otro. Esto se debe a que la energía es una parte central de la seguridad nacional, por lo que no se puede disfrutar de un alto grado de independencia en la escena mundial para perseguir los intereses propios si se es muy sensible a las vulnerabilidades externas de los sistemas de energía, como presiones, coacciones o amenazas respecto a un corte de suministro o a un incremento radical del coste. Por otra parte, tampoco es posible reducir estos riesgos energéticos sin una mínima capacidad para poner en marcha proyectos de energía de manera autónoma y resiliente, como la posibilidad de un rápido cambio de proveedor, la suficiencia normativa, la fortaleza para desplegar una diplomacia climática y energética mediante la que cooperar con actores de interés de manera equilibrada e incluso la utilización de la fuerza militar para asegurar las rutas de suministro y garantizar la integridad de las infraestructuras.

Hasta la invasión rusa de Ucrania, la relación entre la seguridad energética y la autonomía estratégica europea se circunscribía, casi en exclusiva, a garantizar el suministro de hidrocarburos a precios asequibles, ya que, para un actor tan dependiente de las importaciones de gas natural y crudo, la posibilidad de desplegar una acción exterior autónoma estaba supeditada a la vital necesidad de un abastecimiento abundante y continuo de energía. La incompleta conceptualización de la seguridad energética previa a la invasión de Ucrania, que sólo priorizaba la disponibilidad y el precio por encima de otras razones normativas y geopolíticas, limitó considerablemente la autonomía estratégica de la UE, tal y como demostró la tibia respuesta a la anexión ilegal de Crimea, que nunca motivaron sanciones que pusieran en riesgo los flujos de energía. Sin embargo, la transición hacia un modelo más sostenible y autónomo va a modificar la relación entre la seguridad energética y la autonomía estratégica y podría aumentar el nivel de ambas mediante la protección global de la industria de energía europea, desde el abastecimiento de nuevos materiales y tecnologías críticas hasta garantizar la propiedad de las industrias clave, pasando por la producción mediante fuentes renovables, la aplicación efectiva de la legislación y la protección física y digital de las infraestructuras⁵¹.

La UE es el caso más significativo de esta realidad. En 2022, su frontal oposición a la invasión de Ucrania motivó una paulatina reducción de los envíos de gas natural hacia los Estados miembros, una acción que perseguía la relajación de las medidas punitivas tomadas contra Moscú. Esta coacción estuvo acompañada de algunas operaciones contra la infraestructura energética europea, como el sabotaje del Nord Stream 2, en la actualidad atribuido a algunos elementos relacionados a las Fuerzas Armadas ucranianas⁵². Estas medidas no tuvieron éxito, y la Declaración de Versalles marcó el camino hacia el fin de la dependencia energética con Rusia. Para ello, la Comisión desplegó una ambiciosa agenda diplomática con el fin de reemplazar las compras de Gazprom por la de otros socios fiables, lo que llevó a altos cargos de la UE a reunirse con los líderes de Qatar, Argelia, Noruega y EE. UU., entre otros, para aumentar sus exportaciones a los socios, lo que ha permitido reducir la cuota rusa desde el

⁵¹ Consejo de la Unión Europea: *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*, Secretaría General del Consejo, (2021), pp. 9-11.

⁵² Entous, Adam; Barnes, Julian E., y Goldman, Adam: “Intelligence suggests pro-Ukrainian group sabotaged pipelines, U. S. officials say”. *The New York Times*, 7 de marzo de 2023.

40% al 17,4% en poco más de un año. Similar descenso han sufrido las compras de crudo⁵³. Por otra parte, las instituciones comunitarias ya se están preparando para un futuro en el que la competición por las materias primas fundamentales para la transición energética pueda restringir la capacidad de acción de la UE. Todos estos hechos demuestran la profunda relación entre la seguridad energética y la autonomía estratégica, pues cada una es indispensable para el desarrollo con éxito de la otra.

Por todo esto, es evidente que los cambios en la seguridad energética europea emanados de la aplicación de un esquema DASIP o similar tendrá efectos positivos en el desarrollo de la autonomía estratégica comunitaria. Esto se debe a que la invasión de Ucrania ha dejado claro que «la dependencia de la importación de energías primarias de terceros países se ha convertido en una amenaza directa para la seguridad y la estabilidad de la UE»⁵⁴, por lo que la mejora de las condiciones en que se adquieren –diversificación de fuentes y protección de infraestructuras de abastecimiento– y el avance hacia una mayor independencia en el consumo –autonomía en la producción, soberanía tecnológica y mayor interconexión entre Estados miembros– ayudará a reducir las vulnerabilidades provenientes del exterior, la dependencias estratégicas y la posibilidad de coacción por parte de terceros países, aumentando la capacidad de la UE para llevar a cabo una acción exterior mucho más independiente y capaz. Sin embargo, tal como se ha explicado con anterioridad, la aplicación de este modelo en el nuevo marco de la transición climática va a requerir afrontar nuevos retos de seguridad energética, la mayoría de carácter interno, por lo que su éxito dependerá tanto de la implantación del esquema DASIP como de la superación de los nuevos desafíos asociados a este.

Pero no sólo se deberán afrontar problemas de carácter energético y técnico. En los próximos años, los desafíos de seguridad, así como la cada vez mayor competencia internacional entre las grandes potencias, obligarán a realizar cambios políticos de calado en la UE. En el ámbito energético, a la vigente transformación del mercado interior deberán seguirle algunas reformas respecto a la fiscalidad verde, la concesión de permisos y los aspectos industriales, entre otros, lo que incluso podría plantear la posibilidad, por ahora lejana –aunque ya demandada por el Parlamento Europeo–, de modificar los Tratados constitutivos. En este caso, se hace imprescindible renovar el artículo 194 del TFUE para otorgar a la Comisión competencias en la configuración del abastecimiento de los Estados miembros, incluidas sus redes de suministro y sus interconexiones con el resto de los socios, ya que de lo contrario nunca se podrá alcanzar una cohesión real en los planes comunitarios ni establecer un verdadero mercado único debido a la disparidad existentes entre las políticas nacionales de los Estados miembros, en muchos casos incompatibles –como es el caso de Francia y España al respecto de las interconexiones–. Además, todas las reformas futuras del mercado interior de la energía deberán evitar que, de cara al exterior, los intereses comerciales de las empresas energéticas y de los Estados miembros se impongan a las necesidades estratégicas a largo plazo del conjunto de la UE.

Por lo general, la mejora de la seguridad energética europea en base a esta nueva estructura tendrá una influencia muy relevante sobre varios ámbitos de la autonomía estratégica. El primero de ellos es el político. Como potencia mundial, la posición de fuerza de la UE dentro de la comunidad internacional descansa, entre otros, en su capacidad tanto para proyectar poder como para resistir a las presiones externas de la manera más resiliente posible, evitando que

⁵³ *Imports of energy products down in Q1 2023*, Eurostat, en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230704-1#:~:text=However%2C%20the%20first%20quarter%20of,a%203.0%25%20decrease%20in%20quantity.>

⁵⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una visión estratégica sobre la transición energética para permitir la autonomía estratégica de la UE», *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° C75, de 28 de febrero de 2023, p. 106.

otras potencias marquen su agenda incluso por medio de instrumentos de poder duro. Debido a esto, para un actor tan dependiente de las importaciones de energía, la diversificación de las fuentes de abastecimiento, la mayor protección las redes de suministro y, sobre todo, el avance hacia la autonomía energética mediante la soberanía tecnológica permitirá reducir considerablemente las presiones, coacciones y amenazas provenientes del exterior, una dolorosa realidad a la que los Estados miembros ya se ha enfrentado en numerosas ocasiones. De este modo, es previsible que, conforme se avance en la transición energética y climática, la UE será capaz de desarrollar y ejecutar estrategias propias o compartidas mediante las que alcanzar sus objetivos e intereses mundiales con un alto grado de independencia, fortaleciendo su posicionamiento en un contexto de creciente tensión geopolítica.

Por otra parte, el cambio hacia un modelo más sostenible va a reconfigurar las relaciones internacionales, unos cambios que ya comienzan a notarse con fuerza. Esto supone una enorme ventaja para la UE, ya que, como líder de la transición energética, se encuentra ante una oportunidad única de ganar influencia global y mejorar su posición frente a sus competidores geopolíticos, sobre todo gracias a su posición dominante en materia climática y normativa. Por ejemplo, las mejoras que deben darse en África durante las próximas décadas requerirán del apoyo técnico, tecnológico y financiero de los Estados miembros, lo que les coloca en una posición de preeminencia ante otros actores. Por su parte, China, principal competidor europeo en la materia y que cuenta con mucho más músculo financiero, también se enfrenta a complejos desafíos energéticos. Las instituciones comunitarias son conscientes de ello y desde hace años han puesto en marcha una ambiciosa diplomacia energética –revitalizada tras la entrada en vigor del Pacto Verde Europeo– mediante la que utilizar todas las herramientas de política exterior para alcanzar sus objetivos climáticos a escala internacional. El fortalecimiento de este proyecto tendrá importantes efectos en la mejora de la seguridad energética –ayudará a la diversificación y a la protección, entre otros– y en la autonomía estratégica –ayudará a ganar independencia frente a rivales sistémicos–.

Estos resultados afectarán principalmente a Rusia, aunque a largo plazo también tendrán profundas consecuencias en los vínculos con China. Aunque desde hace algunos años la UE reconoce al gigante asiático como un «socio, competidor y rival», la realidad es que, en un escenario de hostilidad internacional, las consideraciones de seguridad se están imponiendo en las relaciones entre los dos bloques, ya que, como Borrell reconoce, «estamos en una situación en la que la interdependencia económica se está volviendo políticamente muy conflictiva»⁵⁵. En materia energética, los desequilibrios existentes son cada vez más problemáticos, como el déficit comercial, la excesiva dependencia de materiales fundamentales, las prácticas de competencia desleal, la adquisición de activos empresariales críticos y el espionaje industrial, entre otros. No se puede olvidar que la seguridad energética es una parte fundamental de la seguridad nacional, y, por tanto, el cada vez mayor antagonismo obliga a proteger el sistema de energía comunitario de las posibles amenazas derivadas de un estrecho nexo con China, incluyéndolo como sector prioritario en la actual estrategia de *de-risking*. En el fondo, la autonomía estratégica no es más que un proceso de supervivencia política, por lo que conviene mitigar vulnerabilidades y ganar independencia frente al que ya comienza a perfilarse como un verdadero rival sistémico.

De esta manera, la transición energética y climática y el cambio de modelo económico y social que derivará de esta, así como las mejoras en la seguridad energética de los Estados miembros, tendrá un impacto muy potente en la acción exterior europea. Esto se debe a que va a permitir reducir la dependencia de lo que no se dispone al mismo tiempo que se aumenta la

⁵⁵ Borrell Fontelles, Josep: “Mi opinión sobre China y las relaciones UE-China”, *Real Instituto Elcano*, 18 de abril de 2023, en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/mi-opinion-sobre-china-y-las-relaciones-ue-china/>

necesidad de otros actores de lo que sí se dispone, como la cooperación técnica, el desarrollo tecnológico o la ayuda financiera. Junto con la reducción de las otras dependencias señaladas en la Declaración de Versalles –la militar y la industrial–, el resultado positivo de estos proyectos posicionará a la UE como un actor capaz de influir en el ámbito normativo, industrial y político en base a su propia visión estratégica, aumentando su capacidad para protegerse a sí mismo y para imponer sus intereses y sus valores en la escena global. Y eso, en un escenario internacional en rápido cambio y tendente a la competencia geopolítica, es esencial para poder asegurar la plena soberanía y autoridad tanto de la UE como de sus Estados miembros, siendo capaces de estar a la altura de «sus responsabilidades en esta nueva realidad, protegiendo a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo»⁵⁶. En definitiva, garantizar el futuro de la UE.

6. Conclusiones: consolidar la seguridad energética para alcanzar una verdadera autonomía estratégica europea

La invasión rusa de Ucrania ha supuesto un punto de inflexión para el proyecto común. Tal y como reconocieron los líderes europeos en Versalles, el inicio de la guerra ha cambiado de manera radical la manera en que la UE se ve a sí misma y percibe su seguridad, un despertar geopolítico que está impulsando una reestructuración de sus relaciones con el mundo. Conscientes de sus vulnerabilidades militares, industriales y energéticas y de la creciente amenaza que supone la *weaponización* de las materias primas en unas cadenas de valor cada vez más tensionadas, los Estados miembros han optado por aumentar los esfuerzos conjuntos para elevar su nivel de autonomía estratégica, mitigando las dependencias que impiden a la UE actuar de manera resolutiva y autosuficiente en la escena internacional. Este cambio está llevando a un importante reequilibrio en las relaciones con los socios prioritarios, principalmente con Rusia, lo que tendrá efectos muy relevantes sobre la posición geopolítica europea en un nuevo orden mundial caracterizado por la rivalidad, la competencia y la volatilidad.

En materia de energía, las grandes vulnerabilidades del sistema comunitario provenían, principalmente, de una conceptualización de la seguridad energética basada únicamente en la cantidad y el precio, un error que elevó peligrosamente la dependencia anual de las importaciones rusas. Sin embargo, tras la invasión de Ucrania y la ruptura de las relaciones, se hace imprescindible modificar y ampliar los elementos de definición para garantizar el abastecimiento y actuar con independencia frente a Rusia, superando el concepto deficitario y comercial que durante décadas predominó en algunos Estados miembros. En este trabajo se ha propuesto la adopción de un esquema DASIP, compuesto por la diversificación de fuentes de suministro, el avance hacia la autonomía mediante la producción renovable y el almacenamiento, la mejora de la soberanía respecto a los materiales fundamentales, la mayor integración de las redes a escala europea y la protección física y digital de la infraestructura energética. De aplicarse esta estructura, y siempre que se afronten con éxito los crecientes problemas derivados del cambio de modelo, la seguridad energética de la UE aumentará considerablemente, lo que tendrá efectos beneficiosos para la estabilidad y la capacidad de acción europea. No será un camino fácil, pues los costes de la transición energética serán altos para los Estados miembros, por lo que se deberán aumentar los esfuerzos en la materia si se quiere alcanzar la neutralidad climática con ciertas garantías de éxito.

Sumados al avance de la transición hacia un modelo más sostenible, estos cambios en la seguridad energética permitirán dotar a la UE de una verdadera autonomía estratégica

⁵⁶ Borrell Fontelles, Josep: “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”, *Una ventana al mundo*, 3 de diciembre de 2020, SEAE [Blog post], en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es

mediante la que perseguir sus intereses en el escenario global. Esto se debe a que, al reducir las dependencias externas y avanzar hacia el autoconsumo, se mitiga la posibilidad de que los rivales geoestratégicos utilicen las necesidades de importación de energía o materiales críticos como método de presión, aumentando la capacidad para actuar con firmeza en la escena internacional. Pero, además, la potenciación del liderazgo climático adquirido en los últimos años, que ha situado a los Estados miembros a la cabeza de la lucha contra la degradación medioambiental, abre una ventana de oportunidad para aumentar la influencia global comunitaria gracias a su capacidad normativa, tecnológica y financiera, desarrollando una creciente autoridad que podrá ser trasladada a otros ámbitos conforme la asistencia europea se vuelva imprescindible para completar el cambio de modelo energético en otras partes del mundo. Todo esto permitirá equilibrar la balanza con los rivales sistémicos y ayudará a convertir a la UE en un actor mundial de peso, capaz de actuar con voz propia en un contexto de creciente competencia geopolítica y de proyectar su poder sin apenas limitaciones.

Bibliografía y recursos

Ang, Beng Wah; Choong, Old Seng y Ng, Tsan Sheng Adam: “Energy security: definitions, dimensions, and indexes”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, n° 42 (febrero 2015), 1077 – 1093.

Asia Pacific Energy Research Centre: “A quest for energy security in the 21st century: resources and constraints”, *Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC)*, 2007.

Bank of America (2021): *Delivering the energy transition*, Metals Strategies, en <https://business.bofa.com/en-us/content/challenges-to-renewable-energy-transition.html>

Birdlife International, European Environmental Bureau y Transport & Environment: “Bioenergy, a carbon accounting time bomb”, *Birdlife International*, 2010.

Bohi, Douglas R. y Toman, Michael A. (1996): *The Economics of Energy Security*, Kluwer Academic Publishers.

Borrell Fontelles, Josep: “Mi opinión sobre China y las relaciones UE-China”, *Real Instituto Elcano*, 18 de abril de 2023, en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/mi-opinion-sobre-china-y-las-relaciones-ue-china/>

Borrell Fontelles, Josep: “Mi opinión sobre China y las relaciones UE-China”, *Real Instituto Elcano*, 18 de abril de 2023, en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/mi-opinion-sobre-china-y-las-relaciones-ue-china/>

Cerrillo, Antonio: “La canibalización de precios, el efecto más temido”, *La Vanguardia*, 28 de mayo de 2023.

Cherp, Aleh: “Energy and Security”, en Johansson, Thomas; Nakicenovic, Nebojsa; Patwardhan, Anand Prabhakar y Gómez-Echeverri, Luis (eds) (2012): *Toward a Sustainable Future*. Cambridge, Cambridge University Press.

Cherp, Aleh y Jewell, Jessica: “The concept of energy security: Beyond the four As”, *Energy Policy*, vol. 75 (octubre 2014).

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, documento COM(2014) 330 final.



Comisión Europea: *Study on the resilience of critical supply chains for energy security and clean energy transition during and after the COVID-19 crisis*, Final Report, 2021.

Comisión Europea: *Estado de la Unión de la Energía 2022*, documento COM(2022) 547 final.

Comisión Europea: *REPowerEU: Acción europea conjunta por una energía más asequible, segura y sostenible*, Comunicado de prensa, 8 de marzo de 2022, en https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/repowereu-accion-europea-conjunta-por-una-energia-mas-asequible-segura-y-sostenible-2022-03-08_es

Comisión Europea: *Estrategia Industrial Europea*, www.commission.europa.eu, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es

Conolly, Kate: “Russian spy network operating in North Sea, investigation claims”, *The Guardian*, 19 de abril de 2023.

Consejo de la Unión Europea: *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*, (25 de enero de 2021).

Consejo de la Unión Europea: *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*, Secretaría General del Consejo, (2021).

Consejo Europeo: *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*, (21 y 22 de marzo de 2022).

Consejo Europeo: *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Granada*, (6 de octubre de 2023), en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una visión estratégica sobre la transición energética para permitir la autonomía estratégica de la UE», *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° C75, de 28 de febrero de 2023.

Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° L333, de 27 de diciembre de 2022.

“Emergency response and energy security”, Agencia Internacional de la Energía, en <https://www.iea.org/areas-of-work/energy-security>

“Energy statistics – an overview”, Eurostat, en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview

Entous, Adam; Barnes, Julian E., and Goldman, Adam: “Intelligence suggests pro-Ukrainian group sabotaged pipelines, U. S. officials say”. *The New York Times*, 7 de marzo de 2023.

“EU energy mix and import dependency”. Eurostat, en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=560018>

Findlater, Sachi y Noël, Pierre: “Gas supply security in the Baltic States: a qualitative assessment”, *International Journal of Energy Sector Management*, vol. 4, n° 2 (junio 2010).

Gitelman, Lazar; Magaril, Elena and Kozhevnikov, Mikhail: “Energy security: New threats and solutions”, *Energies*, vol. 16, n° 6 (marzo 2023).

Guinea Llorente, Mercedes: “La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea”, en Aldecoa Luzárraga, Francisco y González Alonso, Luis Norberto (eds.) (2022): *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Madrid, Los Libros de la Catarata.



Gutiérrez Roa, Tomás: “El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide Europa”, en Czubala, Marcin (ed.) (2019): *La UE: claves y desafíos actuales del proyecto común*, Madrid, Síndesis.

Gutiérrez Roa, Tomás (2021): *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la UE*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Herrero de Castro, Rubén: “La seguridad energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *UNISCI Journal*, n° 42 (octubre 2016).

Imports of energy products down in Q1 2023, Eurostat, en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230704-1#:~:text=However%2C%20the%20first%20quarter%20of,a%203.0%25%20decrease%20in%20quantity.>

Klare, Michael: “Energy Security”, en William, Paul D. (ed.) (2013): *Security Studies: An Introduction*, Oxford, Routledge.

Lesbirel, S. Hayden: “Diversification and energy security risks: the Japanese case”, *Japanese Journal of Political Science*, n° 5 (mayo 2004), 1-22.

Marquina Barrio, Antonio: “The southeast-southwest European energy corridor”, en Marquina Barrio, Antonio (ed.) (2008): *Energy security: visions from Asia and Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Morales Hernández, Javier: “Russia as an energy great power: consequences for EU energy security”, en Marquina Barrio, Antonio (ed.) (2008): *Energy security: visions from Asia and Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

“Oettinger to attend Nord Stream kick-off event in Russia”, *Euroactiv*, 8 de abril de 2010.

Pasqualetti, Martin J. y Sovacool, Benjamin: “The importance of scale to energy security”, *Journal of Integrative Environmental Sciences*, vol 9, n° 3 (septiembre 2012), 167-180.

Penrose, Edith: “The development of crisis”, en Vernon, Raymond. (ed.) (1976): *The oil crisis*, Nueva York, Norton & Company.

Pineda, Salvador y Morales, Juan Miguel: *Renovables y baterías: un romance del siglo XXI*, Boletín de Estadística e Investigación Operativa, vol. 39, n° 2, (julio 2023).

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020, Comisión Europea, 2023.

Rabiaia, Malek Kamal Hussein; Abdelkareem, Mohamed Ali y otros: “Environmental impacts of solar energy systems: a review”, *Science of the Total Environment*, n° 754 (2021), 141989.

Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.7 en línea], en <https://dle.rae.es/aceptable?m=form&m=form&wq=aceptable#sinonimos0NSb6WK>

Renewable Power Generation: Cost in 2022, International Renewable Energy Agency (IRENA).

Sánchez Ortega, Antonio José (2011): *Poder y seguridad en las relaciones internacionales: la estrategia rusa de poder*, Tesis doctoral, Universidad de Granada.

Solar Power: “EU Market Outlook for Solar Power 2022-2026”, *Solar Power Europe*, 2022.



Sayed, Enas Taha; Wilberfoce, Tabbi; Elsaid, Khaled y otros: “A critical review on environmental impacts of renewable energy systems and mitigation strategies: wind, hydro, biomass and geothermal”, *Science of the Total Environment*, n° 766 (2021), 144505.

Umbach, Frank: “German debates on energy security and impacts on Germany’s 2007 EU Presidency”, en Marquina Barrio, Antonio (ed.) (2008): *Energy security: visions from Asia and Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° C326, de 26 de octubre de 2012.

Winzer, Christian: “Conceptualizing Energy Security”, *Energy Policy*, Vol. 46 (julio 2012), pp. 36-48.