

LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA

por VICENTE BLANCO GASPAR

EL 15 de noviembre de 1974, el Consejo de la OCDE creó la Agencia Internacional de Energía, con las abstenciones de Finlandia, Francia y Grecia (1). La Agencia tiene por objetivo la realización de un programa de cooperación siguiendo las líneas establecidas por el Grupo de Coordinación de la Conferencia de la Energía de Washington.

Las finalidades principales de la Agencia son:

Primero.—El desarrollo de un nivel común de autosuficiencia en petróleo para casos de urgencia; medidas comunes en la restricción de la demanda y medidas para la distribución de petróleo en tiempo de urgencia.

Segundo.—Desarrollo de un sistema de información sobre el mercado internacional del petróleo.

Tercero.—Desarrollo y aplicación de un programa de cooperación a largo plazo para reducir la dependencia del petróleo importado.

Cuarto.—Promoción de relaciones de cooperación con países productores de petróleo y con otros países consumidores, no miembros de la Agencia.

Los países miembros originales fueron: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Suiza y Turquía, quedando abierta la Agencia a todos los miembros de la OCDE.

La decisión del Consejo de la OCDE (2), que la crea, se compone de un preámbulo, en el que se hace referencia fundamentalmente a acuerdos multilaterales, decisiones y recomendaciones del mismo Consejo en materia de energía, y de catorce artículos.

De ellos son de destacar el primero, en el que se establece la autonomía de la Agencia dentro de la Organización; el tercero, en el que abre la posibilidad de la

(1) DAVIGNON, E.: *The aims of the International Energy Agency*, «The OECD Observer», núm. 73. Enero-febrero 1975. Págs. 20-21.

(2) OCDE, Doc. C (74) 203. 6 noviembre 1974. Anejo I.

accesión de las Comunidades Europeas como miembros del Acuerdo, y los artículos cuarto, quinto y sexto, en los que se enumeran las facultades del Comité de Dirección como Organismo Supremo. Son éstas, fundamentalmente, el poner en práctica el Programa Internacional de la Energía, cuyas finalidades se han apuntado más arriba.

El articulado de la decisión crea la figura de un Director Ejecutivo y un equipo de funcionarios, que lo serán también de la Organización. El Director Ejecutivo se nombra a propuesta del Secretario General por el Comité de Dirección. Asimismo se prevé la existencia de Consultores, de acuerdo con las reglas existentes para el Consejo de Expertos y Consultores de la Organización.

El artículo diez se ocupa de los problemas presupuestarios y el trece establece el sistema de retirada.

Los países miembros de la Agencia firmaron un «Acuerdo sobre un programa internacional de la Energía» (3), que consta de setenta y seis artículos y un anejo.

Se ocupa con minucioso detalle de las materias siguientes: autosuficiencia para casos de urgencia, restricción de la demanda, distribución de petróleo, activación y desactivación, sistema de información sobre el mercado internacional del petróleo, marco para las consultas con compañías petroleras, cooperación a largo plazo, relaciones con países productores y no productores no miembros de la Agencia y todo lo relativo a la institucionalización de la misma.

Con la finalidad de ilustrar sobre el contenido de los capítulos que componen el Acuerdo, se puede tomar uno que toca un tema fundamental para la Agencia: el de la cooperación a largo plazo en materia de Energía. En él se crea un Grupo Permanente para el estudio de la conservación, el desarrollo de fuentes alternativas de energía, tales como el petróleo nacional, el carbón, el gas natural, la energía nuclear y la hidroeléctrica; la investigación, el desarrollo y el enriquecimiento del uranio.

También es interesante señalar la estructura de la Agencia establecida por el capítulo nueve, que se compone, además de lo mencionado más arriba, de un Secretario y varios Grupos Permanentes, que se ocupan de las cuestiones de urgencia, de la cooperación a largo plazo y de las relaciones con los productores y otros países consumidores.

Finalmente, es interesante señalar el sistema de votación ponderada, que establece el artículo 62, dando 51 votos a Estados Unidos, 18 a Japón, 11 a Alemania, 9 a Italia y Gran Bretaña, 8 a Canadá, 5 a Bélgica, Países Bajos, España y Suecia, 4 a Austria, Dinamarca, Turquía y Suiza, y 3 a Irlanda y Luxemburgo. La mayoría se alcanza con un 60 por 100 de estos votos, que se forman sobre la base de un mínimo de tres, a los que se añaden las unidades de voto por consumo de petróleo.

Parecido sistema se utiliza en los acuerdos de productos básicos y, por tanto, no es novedoso, aunque dada la importancia de la Agencia, puede ser un paso adelante en la generalización de la aplicación del voto ponderado a Organismos internacionales.

La Agencia se compone de los siguientes Organismos (4):

(3) Agreement on an International Energy Program, versión oficial, en general.

(4) OCDE, AIE, págs. 10, 1975.

LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA

1. Un Comité director, integrado por los Ministros o sus Delegados de los dieciocho países miembros.
2. Un Comité de Gestión, en el que se sientan los representantes a alto nivel de cada país participante.
3. Cuatro grupos permanentes, con uno o varios representantes de cada país miembro. Estos cuatro grupos permanentes son los de:
 - a) Medidas de urgencia.
 - b) Mercado petrolero.
 - c) Cooperación a largo plazo.
 - d) Relaciones con países productores y otros países consumidores.

En el marco de los acontecimientos que han llenado la vida de la Agencia, el más importante, desde el punto de vista institucional, ha sido la reunión del Comité de Dirección a nivel ministerial (5), que tuvo lugar el 27 de mayo de 1975, bajo la presidencia del señor Fanelslande, Ministro de Asuntos Exteriores belga.

De esta reunión salió un comunicado, en el que se decía que los Ministros tomaban nota de los acontecimientos que en años recientes han subrayado la importancia para la economía mundial de una oferta regular y estable de energía.

Que las soluciones a los problemas económicos actuales deben encontrarse en los principios de interdependencia, ayuda mutua y responsabilidad compartida, y que un desarrollo económico y social continuado ha de basarse en el crecimiento económico mundial en condiciones de estabilidad y equidad.

Los Ministros tomaron nota también de que se ha establecido un sistema de urgencia para reducir el consumo de petróleo y su distribución en situación de escasez. Este sistema puede ponerse en práctica con rapidez para reducir los efectos económicos de cualquier dificultad en materia de petróleo.

También recogieron la idea de la importancia del análisis de la información del mercado del petróleo para su comprensión y transparencia, y de que la cooperación a largo plazo ha de ser eficaz y tomar en consideración las condiciones específicas de cada país. Se anotó el progreso realizado en materia de conservación, y los Ministros decidieron que el trabajo de la Agencia debería continuar, y que deberían aumentar los esfuerzos de los Gobiernos para alcanzar los objetivos de conservación de la energía por la Agencia.

Los Ministros establecieron las siguientes prioridades:

1. Consideración de los objetivos de conservación para 1976-1977.
2. Establecimiento de finalidades a plazo medio para 1980-1985.
3. Intensificación de los estudios sobre cada país para reforzar la efectividad de los programas de conservación.

Acordaron que se elaborara un programa coordinado de cooperación para el desarrollo acelerado de fuentes alternativas de energía, que incluye especialmente un

(5) Meeting of The International Energy Agency Governing Board at Ministerial Level, «The OECD Observer», núm. 75. Mayo-Junio 75, págs. 10-12.

compromiso de aumentar, fomentar y salvaguardar las inversiones con medidas generales y específicas.

También acordaron que se llevara a cabo un examen del potencial existente para una mayor cooperación en materia de energía nuclear. Esta cooperación tendrá como objetivo el desarrollo de la energía nuclear, sin olvidar la seguridad y las condiciones medio ambientales. Entre otros temas, se tratarán el de las existencias de materia prima nuclear y el de la tecnología para conseguir una mayor seguridad.

Se insistió en la importancia del establecimiento de proyectos cooperativos en los campos de la investigación y del desarrollo, especificados en el Acuerdo, y en especial en las cuestiones relativas al carbón y a la energía nuclear. En este terreno, decidieron continuar trabajando en materia de investigación y desarrollo energético y anunciaron una reunión del Comité de dirección sobre este tema para el otoño de 1975.

Revisaron las relaciones entre los países productores y consumidores de petróleo, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. En este terreno, se hicieron eco de los problemas de los países en vías de desarrollo relacionados con la energía y decidieron que deberían resolverse con determinación política dentro de un tiempo razonable.

Los Ministros acordaron que el trabajo realizado por la Agencia había sido muy importante, y que ésta continuará desarrollando su programa de cooperación energética para mejorar la oferta general y ponerse a tono con la demanda, lo que es de importancia vital para el desarrollo de la economía mundial.

Otra reunión importante fue la del Comité de dirección (6), de 20-21 de noviembre de 1975, en la que se examinó el trabajo realizado durante el año, estableciendo nueve zonas de actuación:

- Tecnología del carbón.
- Energía solar.
- Tratamiento de desechos radiactivos.
- Fusión termonuclear controlada.
- Producción de hidrógeno a partir del agua.
- Seguridad nuclear.
- Utilización del calor desechado.
- Conservación de la energía y utilización de desechos municipales e industriales para la conservación de la energía.

Los representantes de nueve países miembros de la Agencia firmaron cinco acuerdos relativos a actividades comunes en el campo de la tecnología del carbón. Estos países son: Alemania, Austria, Bélgica, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Suecia, Turquía y Reino Unido.

En el campo de la seguridad nuclear, están siendo puestas en servicio importantes instalaciones experimentales, utilizables en los programas de cooperación. Estas instalaciones se encuentran en Alemania, Japón, Suecia y Estados Unidos.

(6) OECD press release, 21 noviembre 1975.

LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA

Se espera, además, poder llegar en los meses venideros a otros acuerdos relativos a rechazo experimental de desechos altamente radiactivos en formaciones geológicas y a investigación y desarrollo en relación con nuevas facilidades provenientes de materiales especiales para controlar la fusión termonuclear.

La reunión del Comité ejecutivo (7), de 29-30 de enero de 1976, estableció los principales elementos de un programa a largo plazo: Son éstos:

- La obligación, por parte de los países participantes, de reforzar la conservación de la energía.
- El acuerdo por estos países de intentar retirar los obstáculos que pueden impedir el desarrollo acelerado de los recursos de energía locales.
- Medidas para estimular las inversiones en materia de desarrollo de energía entre las que se cuentan: una solución, proyecto por proyecto, un precio de salvaguardia mínimo de siete dólares el barril para el petróleo importado y una estrategia de investigación y desarrollo.

Durante el primer año de su existencia, la Agencia ha establecido proyectos de cooperación en materia de investigación y desarrollo, utilizando ordenadores, y ésta seguirá siendo su primera prioridad. También promoverá intercambios detallados de información en campos específicos de programas de investigación y desarrollo en países miembros.

Además de los nueve campos de actuación seleccionados, el Comité de dirección desea examinar, en 1976, los siguientes temas: reactores de alta temperatura para producir calor, pequeños sistemas de energía solar, geotermia, energía del viento, energía de las olas, energía térmica de los océanos y conversión de biomasas.

Como en el caso de trabajos anteriores, el examen de las posibilidades de cooperación en estas nuevas zonas se lleva a cabo sobre la base del principio del país que dirige; es decir, que un país miembro de la Agencia se responsabilizará de desarrollar y dirigir el proyecto.

El Comité de dirección ha decidido también que estas actividades se completarían con estudios de política a largo plazo, siendo el objetivo de todo ello no sólo el desarrollar la estrategia colectiva de la Agencia en este campo para proveer una guía en las aportaciones potenciales y probables escalas de tiempo asociados con una amplia variedad de opciones energéticas, sino también dar oportunidades normales para revisiones periódicas de programas nacionales en la materia.

Para uniformizar los acuerdos cooperativos, el Comité director ha dado unas normas que incluyen principios relativos a información y propiedad intelectual.

La Agencia Internacional de la Energía ha realizado, durante su primer año de existencia, lo siguiente (8):

- En materia de cooperación a largo plazo, se acordó reducir la importación de petróleo en dos millones de barriles para finales de 1975, llegando así a los niveles de 1933 y proponiendo metas similares para 1976 y 1978, que redu-

(7) OECD press release, IEA/press (76). 30 enero 1976.

(8) OECD press release, 20 noviembre 1975.

cirán las importaciones en 8 y 6 por 100, respectivamente, comparado con 1973.

- La Agencia realizó asimismo en este campo una distribución en los programas nacionales de conservación que mostró las posibilidades de mejora, dando lugar a una lista de recomendaciones sobre medidas en materia de conservación.
- También se ha comprometido la Agencia a llevar a cabo un desarrollo acelerado de fuentes alternativas de energía, mediante la protección de las inversiones y la cooperación en materia de desarrollo e investigación.

Durante su primer año, la Agencia estableció programas de desarrollo e investigación como actividades comunes. De ellos, se han citado más arriba los que han sido objeto de acuerdo.

- El diálogo Norte-Sur se estableció en la reunión del Comité de dirección de mayo de 1975, como actividad continuada en un marco mucho más amplio. En consecuencia, la Agencia está dispuesta a hacer un papel constructivo como observador, en la Comisión de Energía, establecida por la Conferencia de Cooperación Económica Internacional.
- En materia de autosuficiencia, en tiempos de urgencia, los miembros de la Agencia han decidido aumentar sus reservas de sesenta a setenta días en 1976, estableciendo al mismo tiempo un sistema de reparto y otro de estudio del mercado petrolero. El Comité consultivo de industria, compuesto de representantes de quince compañías petroleras, tiene como objetivo dar a la Agencia consejo en materia relativa a procedimientos de adjudicación y reservas en tiempo de urgencia.
- La Agencia ha establecido un sistema de información sobre el mercado internacional del petróleo, que cubre todos los aspectos del mercado, incluyendo precios, costes, inversiones y tendencias. El sistema consiste en informes directos hechos por las compañías a los países miembros, que pasan a continuación a la Agencia, quien también puede establecer relaciones directas con las compañías.

Es interesante ver con detenimiento alguna de las actividades del programa de acción internacional de la Agencia. Tomemos para ello los siguientes ejemplos (9):

1. Independencia energética en caso de urgencia, restricción de la demanda y repartición.

En caso de una reducción brutal de los aprovisionamientos de petróleo, todo el grupo repartiría la carga de los países miembros afectados. Según el programa, cada país signatario debe mantener reservas para cubrir el consumo durante sesenta días sin importar (este nivel se convertirá más tarde en noventa días). Además, cada país tendrá que tener un sistema de reducción de la demanda de petróleo en las proporciones precisadas en el acuerdo.

(9) OCDE, AIE, págs. 9 y 11 a 15. París, 1975.

Según dicho acuerdo, la repartición y las medidas de restricción de la demanda comenzarán si el grupo sufre una reducción del 7 por 100 en sus aprovisionamientos o si un país lo soporta individualmente. En este segundo caso, el país deberá reducir su consumo en un 7 por 100 y el resto se lo proporcionarán los demás países en base a su consumo, especialmente mediante restricción de la demanda y utilización de las reservas de urgencia.

En el primer caso, se pondrán en práctica restricciones a la demanda suficientes para alcanzar una reducción del 7 ó del 10, si el aprovisionamiento del grupo es del 12 ó más, y el petróleo disponible se repartirá entre los países participantes, según una fórmula preestablecida, fundada en el nivel del consumo admitido por cada país, las obligaciones de disminución de las reservas de urgencia, las importaciones netas efectivas de petróleo y la producción interior normal del mismo.

Siendo la rapidez el elemento esencial de estas medidas de urgencia, el acuerdo fija plazos para cada etapa del proceso.

2. Sistema de información del mercado petrolero internacional.

Este sistema es competencia del secretariado de la OCDE y comprende dos sectores: uno relativo a la situación del mercado petrolero internacional y las actividades de las compañías petroleras y otro que se refiere al funcionamiento eficaz de las medidas de urgencia mencionadas más arriba.

Las informaciones generales a recoger en materia de compañías petroleras se refieren a los puntos siguientes:

- a) Estructura de la compañía.
- b) Estructura financiera, comprendidos los balances de beneficios y pérdidas, e impuestos.
- c) Inversiones realizadas.
- d) Tenor de las disposiciones que dan acceso a las principales fuentes de petróleo bruto.
- e) Tasas actuales de la producción y evolución previstas.
- f) Atribución y aprovisionamiento disponible de petróleo bruto a las filiales y sociedades asociadas y a otros clientes (criterios y realizaciones).
- g) «Stocks».
- h) Costo del petróleo bruto y de los productos petroleros.
- i) Precios (comprendidos los precios de cesión interna a las filiales y sociedades asociadas).
- j) Otros temas escogidos por el Comité director.

Las informaciones a recoger en materia de medidas de urgencia tocan los puntos siguientes:

- Consumo de petróleo y aprovisionamiento.
- Medidas de restricción de la demanda.
- Niveles de aprovisionamiento de urgencia.

VICENTE BLANCO GASPAR

- Existencia de medios de transporte y tasa de utilización.
- Niveles actuales previstos de la oferta y la demanda internacionales.
- Otros temas escogidos por el Comité director.

Estas informaciones se consideran confidenciales y se presentan de manera no perjudicial para la competencia, lo que exigirá, según la propia Agencia, una legislación especial en algunos países.

Se excluyen del sistema las informaciones relativas a patentes, marcas de fábricas, procedimientos o aplicaciones científicas o industriales, ventas privadas, declaraciones fiscales, listas de clientes o informaciones geológicas o geofísicas, comprendidos los mapas.

A pesar del panorama expuesto, la opinión de Pascal Antoni (10) es un tanto pesimista con respecto al éxito de la Agencia. Piensa que no se ha tomado ninguna decisión espectacular durante este primer año de existencia, lo que, según él, ha obligado a decir al Ministro de Hacienda francés, señor Fourcade, que la Agencia no ha hecho mucho, ya que si no, se hubiese sabido. De hecho, el señor Antoni señala que el año 1975 ha sido un año de puesta en marcha, pues ha tenido que dotarse de una organización operacional y de un sistema de información eficaz, reagrupando los datos existentes.

Tres opiniones podrían contribuir a encontrar el punto de equilibrio de la realidad de la Agencia:

Según señala Hurni (11), desde octubre de 1973, las dimensiones económicas del problema del petróleo han pasado de la escasez al aumento del precio, y ahora se vislumbra un posible peligro de «dumping», por lo que el Programa Internacional de la Energía, pensado en principio para resolver el problema de la escasez y de los precios, puede verse obligado a ocuparse del problema opuesto; es decir, de un superávit de energía y de una caída abrupta del precio del petróleo. El punto de vista de Hurni tendería a mostrar que la Agencia puede variar sus objetivos concretos de acuerdo con las necesidades del momento, y no sólo responder al problema que dio origen a su creación. Así sería una verdadera Agencia Internacional de Energía y no sólo un intento de resolver el problema de la escasez del petróleo.

El Director de la Agencia, doctor Lantzke (12), señalaba recientemente como características positivas de la misma su amplitud geográfica, la concreción de sus objetivos y la evitación de algunos de los obstáculos que han restringido la capacidad de los países industriales para actuar en conexión de una manera eficaz.

En medio de estas dos posturas se sitúa la opinión de Hymans (13), que ve en la Agencia una consecuencia efímera del embargo sobre el petróleo y de una crisis internacional vencida. Añade, sin embargo, que también puede dedicarse la Agencia

(10) ANTONI, P.: *L'AIE un an après*, «Petrole Informations», 28 noviembre-4 diciembre 1975. Pág. 14.

(11) HURNI, B. S.: *The International Energy Program*, «Journal of World Trade Law», núm. 6. Noviembre-diciembre 1975. Pág. 710.

(12) LANTZKE, U.: *The OECD and its International Energy Agency*, «Daedalus», Otoño 75. Págs. 225-226.

(13) HYMANS, D.: *L'Agence Internationale pour l'Energie*, «Revue du Marché Commun», núm. 183. Marzo 1975. Pág. 123.

a ser ejemplo en materia de energía y a contribuir de manera tan importante a ello como el acuerdo general sobre tarifas y comercio lo es para el comercio internacional.

La creación de la Agencia respondió a una necesidad urgente, cuya presión sobre el mundo occidental ha disminuido de una manera considerable, lo que hace que su valor fundamental radique hoy en su capacidad para ser foro de cooperación en materia de energía y no se limite a resolver los problemas de la escasez petrolera producida por la actitud del mundo árabe, fundamentalmente, en relación con esta fuente de energía.

De hecho, nunca en los momentos de penuria petrolera pudo hablarse, en opinión del autor de estas líneas, de amenaza del mundo árabe, sino más bien de una toma de posición en materia comercial que ha hecho que los países productores de petróleo hayan querido abandonar su situación menos ventajosa en la venta de este producto básico, obteniendo los precios que les parecen más justos. Por otro lado, las grandes potencias, acostumbradas al petróleo más barato, se ven obligadas a modificar su maquinaria económica e intentar la negociación con dichos países, con el fin de aminorar en lo posible los efectos de los aumentos de precio.

A veces se ha querido ver en la actitud de los países petroleros árabes una respuesta al problema de Israel. Sería éste un tema a enmarcar en el epígrafe general de la supervivencia, y en este sentido, la tan atacada base geográfica nacional de Israel sería objeto de mayor presión a través de los países occidentales mediante el petróleo, que es, sin duda, una importante arma para ello; pero no hay que olvidar que tanto los embargos como los aumentos de precio de este mineral responden y han respondido siempre fundamentalmente a criterios comerciales.

Es de recordar que algunos de estos países árabes, percatándose de la debilidad relativa de su postura, han intentado e intentan paliar las posibles consecuencias de una menor necesidad de petróleo en Occidente, instalando en sus territorios centrales nucleares capaces de proveer una nueva fuente de energía que en principio iría contra sus propios intereses, pero que, de hecho, no hacen sino sustituir su dependencia técnica, dando un paso adelante en las aplicaciones de la evolución científica.

La Agencia de Energía tiene, en definitiva, que hacer abstracción de las causas que le dieron origen y ocuparse de facilitar la utilización de las fuerzas de energía existentes y obtenibles. Con ello, sus objetivos podrán ser verdaderamente válidos y su enmarcación como Agencia de la OCDE se realizará en este campo, tan importante de la cooperación.

CRONICAS

