

LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Por Antonio BUITRAGO MORALEDA (*)

SUMARIO

- I. ANTECEDENTES DE LA POLITICA ENERGÉTICA DE LA C.E.E.—
- II. LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO ENERGÉTICO EN LA C.E.E.—
- III. EL FUTURO ENERGÉTICO DE LA C.E.E.

I. ANTECEDENTES DE LA POLITICA ENERGÉTICA DE LA C.E.E.

El Tratado de Roma no considera ninguna disposición que prevea una política general de la energía.

Por el contrario, los Tratados CECA y EURATOM están esencialmente dedicados a dos fuentes de energía importantes: el carbón y el átomo.

Ante esta incongruencia pronto se puso de manifiesto que no podían existir políticas energéticas sectoriales, ignorando los problemas del conjunto de la energía y fue necesario iniciar una política en este sentido. El silencio del Tratado de Roma en cuestiones energéticas planteó inicialmente un problema de las instituciones. Al principio, los asuntos relacionados con la energía en general fueron tratados por un grupo interejecutivo, pero este grupo perdió su utilidad cuando el Tratado de Bruselas, firmado en 1967, unificó a los ejecutivos de las tres Comunidades. En 1974 se creó un Comité de la Energía destinado a asistir a las instituciones comunitarias y a servir de nexo de unión entre la Comisión y los Estados miembros.

La política energética comunitaria se inició con pasos muy lentos a raíz del acuerdo entre los Seis países de la CEE de abril de 1964. Este acuerdo obligaba a los Seis a armonizar sus políticas mediante consultas permanentes, pero aplazaba «las grandes opciones de la política energética» hasta que se realizara la fusión de las tres comunidades.

En aquella época, la energía era abundante y, en el caso del petróleo, barata. Las crisis energéticas de 1973-74 y 1979 iban a plantear el problema de abastecimiento energético de Europa en toda su gravedad. Estos acontecimientos fueron la causa de que la CEE iniciara una «política energética convergente».

(*) Ingeniero Superior Energético y Economista. Subdirector General de Planificación, Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA).

LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

A este efecto existen dos tipos de disposiciones: las que tratan de aspectos generales de la política energética comunes a todas las fuentes de energía y las que son específicas para cada una de ellas.

Antes de que la CEE decidiera formalmente iniciar trabajos para concebir y desarrollar una política energética común, ya se habían redactado orientaciones en esta dirección que fueron recogidas y estudiadas por expertos.

Respecto a la política energética es necesario destacar que es objeto de numerosos trabajos y disposiciones entre los que se distinguen los estudios de la Comisión, las resoluciones del Consejo y las decisiones del mismo. En relación con las disposiciones específicas adoptadas para cada fuente de energía, existen políticas propias, la política del carbón, del petróleo, del gas, de la electricidad, etc. En cada uno de estos sectores, la Comisión efectúa sus trabajos y el Consejo adopta resoluciones y decisiones diversas.

Si se analizan todos los textos comunitarios relacionados con la energía, se puede ordenar la política energética según tres ideas: la energía debe ser estudiada en un principio, como un elemento del mercado interior; la energía constituye una industria muy importante; la energía conlleva graves problemas de abastecimiento. Pero una política energética no puede llevarse a cabo sin medios de información y sin realizar previsiones.

Empezando por este último punto, hay que destacar el trabajo de la Comisión en el sentido de informar sobre todos los temas relacionados con el ámbito energético. Se publican informes y se realizan previsiones a largo plazo generales y sectoriales con objeto de que los órganos de la Comunidad dispongan de una visión general sobre la cual debe conducirse la política energética. Los Estados miembros envían a la Comisión, y a petición de ésta, los datos relativos a su situación energética en relación con el abastecimiento de energía con una periodicidad semestral, periodicidad que puede ser trimestral si la Comisión considera que la situación es preocupante en uno o varios Estados miembros.

Con estas informaciones, la Comisión realiza síntesis acompañadas de comentarios que comunica a los Estados miembros. Con todo ello, existe en el seno de la Comunidad un examen permanente de la situación energética.

De todo lo anterior se desprende que la política energética se basa en tres ideas fundamentales:

1. La energía como elemento de mercado interior debe estar sometida a las reglas de libre circulación y de establecimiento y no debe utilizarse para crear discriminaciones entre las economías de los Estados miembros.
2. La energía constituye una industria de las más importantes, y como tal, debe estar en estrecha dependencia con la investigación. Esta debe perseguir dos objetivos: asegurar un mejoramiento de la producción, de la transformación del transporte de la energía, etc. y encontrar nuevas fuentes de energía o nuevas utilizaciones de las antiguas, a la vez que desarrolla la explotación de nuevas fuentes energéticas.

También considerada la energía como actividad industrial, debe ser financiada y su objeto de inversión. En el aspecto de la financiación se utilizarán

los medios de que dispone la CEE (BEI, ventajas especiales a las empresas dotadas de estatuto de empresa común de EURATOM).

3. Por último, la producción y consumo de energía no debe plantear problemas en relación con el medio ambiente, por lo que existen programas para mantener la calidad del medio ambiente, relacionados con la lucha contra la contaminación de todo tipo.

Debido a la escasez de recursos energéticos propios y al enorme peso que representa para las economías de los países miembros la dependencia exterior, la política energética está en parte orientada hacia la búsqueda de la reducción de esa dependencia mediante una serie de disposiciones fundadas, unas, sobre medidas autónomas, y otras, sobre la mejora del aprovisionamiento exterior.

Entre las medidas autónomas destacan:

1. El desarrollo de la investigación, ya comentado antes.
2. La prospección de nuevos recursos.
3. La existencia de una política común de almacenamiento, sobre todo para el carbón y el petróleo, ante la eventualidad de una interrupción repentina de los abastecimientos.
4. La utilización de energías nacionales, fundamentalmente del carbón.
5. La puesta a punto de mecanismos comunitarios para hacer frente a la eventualidad de crisis de abastecimientos.
6. Los esfuerzos realizados para lograr una utilización racional de la energía. Esta iniciativa ya existía antes de que se manifestara la crisis de 1973, pero se ha ampliado en los tres años siguientes y se han adoptado disposiciones para alcanzar objetivos precisos.

En relación con el problema de abastecimiento, recordemos que ya existían, antes de 1970, aunque se planteaba en términos diferentes, ya que entonces y, sobre todo, a raíz del cierre del Canal de Suez en 1956, se tendió a diversificación geográfica de los abastecimientos, y a mantener un nivel de «stocks», pero el petróleo era barato y sólo interesaba comprarlo a quien lo vendía más barato y con los precios más estables posibles.

La situación cambió cuando Europa era excesivamente dependiente del petróleo importado y el carbón comunitario que no había podido soportar la competencia de los precios del petróleo, había dejado de producirse en la proporción de los años anteriores —de los cuarenta—. Los productores de petróleo se encontraron en una situación privilegiada para dominar el mercado internacional y, sobre todo, a sus compradores europeos. Un enorme porcentaje del petróleo consumido en Europa procedía de los países reunidos en la OPEP y esto hizo que los efectos de la crisis fueran particularmente graves en los países comunitarios.

Con respuesta a esta situación y con objeto de asegurar los abastecimientos, la CEE inició un diálogo con los países productores y el establecimiento de una relación en base a intercambios energéticos, ayuda técnica y financiera y a transferencia de capitales.

Hasta aquí, y a grandes rasgos, hemos querido exponer las bases sobre las que se funda una política comunitaria de la energía, aunque realmente una política energética comunitario no existe como tal, sino como la resultante de las políticas de todos los países miembros interesados en seguir las directrices establecidas por la Comisión y el Consejo.

II. LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO ENERGETICO EN LA C.E.E.

El panorama energético comunitario en el horizonte 1990 observado desde comienzos de la década de los ochenta, se presenta preocupante debido a las inevitables incertidumbres referentes a la consecución de objetivos nacionales de los países miembros, directamente condicionados por las hipótesis establecidas respecto a crecimiento económico y a los planes de inversión prevista en los distintos sectores energéticos.

Aunque el logro del objetivo comunitario del 0,7 como relación entre crecimiento energético y crecimiento económico parece alcanzable, la situación actual hace esperar que el consumo de petróleo se sitúe en cantidades superiores a las previstas en evaluaciones anteriores, alcanzando un porcentaje que se puede situar alrededor del 43 %, frente al 40 % previsto anteriormente, porcentaje que podría ser superado si la prevista estructura de oferta de energía sufriera alguna modificación en relación con la no consecución de los objetivos fijados en la aportación del carbón y de la energía nuclear.

Si examinamos la evolución de la estructura del consumo de energía en la Comunidad en el pasado, se puede observar la dependencia que se ha creado respecto del petróleo, y como se preveía la estructura del consumo futura en los años 1973-74 y 1979. Las diversas situaciones creadas por la rápida ascensión de los precios del petróleo y el temor a un cierto grado de desabastecimiento ha hecho reconsiderar en sucesivas previsiones efectuadas para el horizonte 1990 en distintos años la fuente de energía primaria en los balances energéticos realizados por la CEE en respuesta a los datos aportados por los países miembros, y repetidamente reconsiderados en base a la evolución de la situación económica íntimamente deteriorada en todos los países. En el cuadro 1, se aprecia en porcentajes la evolución que ha experimentado la estructura del consumo energético comunitario en los años que se indican.

CUADRO 1

	En porcentajes			
	Años			
	1946	1973	1977	1983
Comb. sólidos	80	23,6	21,7	24
Petróleo	10	59,5	59,3	47
Gas natural		12,6	17,2	19
Hidr. Geot. y otras	10	2,8	4,1	1
Energía nuclear		1,5	2,9	9

En el año 1946, las necesidades energéticas de los países europeos que más tarde se unirían formando la CEE, se cubrían fundamentalmente con los combustibles sólidos producidos en Europa, principalmente en la RFA y el Reino Unido. La transformación de la estructura energética, que llevó a la CEE a la pérdida de su grado de autonomía tuvo lugar a partir de los años 60. Se produjo una disminución rápida del consumo de carbón y un incremento acelerado del consumo de hidrocarburos.

El año 1973 el consumo de estos últimos representaba más del 72 % del consumo total de energía primaria y sólo el 23,6 % se cubría con combustibles sólidos.

La crisis petrolera de ese año puso a prueba la cohesión de la Comunidad Europea. El aprovisionamiento de petróleo constituyó uno de los puntos claves. Mientras Francia y el Reino Unido recibieron un trato de favor, otros países como Holanda y Dinamarca se encontraron afectados por el embargo petrolífero a que fueron sometidos por parte de los productores árabes. En el conjunto de los países consumidores tuvo lugar una forzosa reducción del consumo de petróleo. Las medidas tomadas variaron según los países y según los sectores afectados. Para los sectores industriales el efecto más acusado fue el de las restricciones eléctricas; en Alemania Federal la industria química se vio seriamente afectada por la escasez de nafta.

Por otro lado, la disminución de la oferta de productos petrolíferos en los mercados internacionales hizo que se disparasen los precios y en sólo tres meses el precio de la tonelada de petróleo se multiplicó casi por seis.

Ante este panorama, los países de la CEE reunidos en Copenhague, en diciembre de 1973, hicieron una declaración de intenciones, entre las que se indicaba la necesidad de entablar negociaciones con los países productores, con objeto de cooperar en su desarrollo industrial y económico, realizando inversiones en industria y consiguiendo para los países comunitarios más abastecimientos seguros de energía a precios razonables.

Algunos meses después, a comienzos de 1974, la Comisión de las Comunidades Europeas indicó a los países miembros la extrema necesidad de llevar a cabo un ambicioso programa de política energética tendente a limitar las importaciones de petróleo futuras, con objeto de disminuir su grado de dependencia exterior. La dependencia de la CEE respecto de las energías importadas podría reducirse del 60 % de 1973 a menos del 50 % en 1985, mediante intensos programas de importación de gas, de construcción de centrales nucleares y, con la vuelta a la producción del carbón. Con estas medidas se esperaba un ahorro en el consumo de energía que se había previsto para 1985 que se podría situar en torno al 10 %.

En el cuadro 2 se presenta el balance energético para 1985 realizado en la CEE en 1978. Este balance energético efectuado en 1978 ya ha pasado a la historia. Las dificultades que aparecieron para ir paso a paso abriendo camino para llegar a alcanzar los objetivos fijados fueron los deseos que se habían expresado al hacer las previsiones.

En el cuadro 3, que aparece a continuación, se observan sucesivas modificaciones que ha sido necesario efectuar en relación con el consumo de energía previsto para 1985. Los países comunitarios han revisado sus programas energéticos

LA POLITICA ENERGETICA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

en 1978 y 1980 y la realidad no se corresponde con los objetivos trazados en 1978 para 1985. La dependencia del petróleo importado será mayor de lo que se había previsto, bajará el consumo de gas natural y la energía nuclear también se verá disminuida. De un consumo cifrado en 1978 en 1.237 Mtep se pasará a algo más de 1.100 Mtep, a consecuencia de la recesión económica y de los esfuerzos realizados y a realizarse en economías de energía.

CUADRO 2

OBJETIVOS PARA 1985 (Mtep)

PROGRAMAS NACIONALES 1978

	Producción	Imp. netas	Consumo	%
Comb. sólidos	186	41	224	18
Petróleo	115/165	528/468	641/631	52/51
Gas natural	139/149	83	221/231	18/19
Energía nuclear	113	—	113	9
E. hidráulica geot. y otras.	35	3	38	3
TOTAL	588/648	655/595	1237	100
%	47/52	53/48	100	—

FUENTE: Respuestas dadas por los Estados miembros al cuestionario de la Comisión, julio 1978.

CUADRO 3

OBJETIVOS PARA 1985

PROGRAMAS NACIONALES 1980

	Producción	Imp. netas	Consumo	%
Comb. sólidos	184/187	60/57	244	22/21,7
Petróleo	108/147	467/441	542/554	48,7/49,2
Gas natural	127/128	84	211/212	19/18,8
Energía nuclear	97	—	97	8,7
E. hidráulica geot. y otras.	17	1	18	1,6
TOTAL	553/576	612/583	1112/1125	100
%	46,5/50	53,5/50	100	—

(*) No incluidos bunkers de petróleo.

FUENTE: Com. Europ. Anexo al examen de los programas de los Estados miembros, 1980.

III. EL FUTURO ENERGETICO DE LA C.E.E.

La Comisión de las CEE ha realizado nuevas previsiones de la evolución de la demanda de energía, al principio de 1984, para el año 1990, siguiendo la política de diversificación y acelerando el desarrollo de otras fuentes de energía distintas del petróleo con objeto de reducir el consumo de este último.

En la Cumbre de Venecia celebrada en junio de 1981, que reunió a los siete grandes, entre los que se encuentran cuatro de los países miembros de la Comunidad, se acordó la estrategia de romper la conexión entre crecimiento económico y consumo de petróleo.

Esta estrategia exige un aumento considerable de la producción y uso de los recursos de energías de sustitución y crecientes de ahorro de petróleo. A corto plazo, esto se traduce en un incremento del consumo del carbón y el desarrollo creciente de la energía nuclear. A largo plazo la utilización de energía renovables.

Realmente hacer previsiones en 1981, 1982 y 1983 para el consumo de energía para el año 1990, entraña considerables dificultades, dado que existen una serie de tendencias que en el futuro revolucionario la técnica y la economía; entre ellas podemos citar:

a) Disponibilidad de recursos propios.

- Problemas de balanza de pagos. y
- tendencias generales de los precios.

b) Orientación política y económica de los consumidores de energía ante la situación del mercado del petróleo.

- Orientación insuficiente en materia de precios de la energía en relación con los costes de su producción.
- Problemas a nivel ecológico y ambiental.
- Nuevos desarrollos de la técnica energética, tanto a nivel de procesos como de utilización.
- Desarrollo de las energías renovables: solar, geotermia, eólica, etc.

Todos estos factores influirían en la evolución de la economía energética en los próximos veinte años, y cualquier previsión que se efectúe en estas condiciones debe hacerse con un cierto margen de incertidumbre. No obstante, hacemos referencia al informe elaborado por la Comisión Económica Europea, sobre perspectivas a largo plazo del 29 de febrero de 1984, en el que se presentan los datos de base para la previsión del consumo de energía en la CEE para el horizonte 1973-1990.

En dicho documento se estima una demanda de energía de 1.061 Mtep para 1990, considerando una tasa de crecimiento anual del PNB del 2,4 % entre 1985 y 1990. La parte correspondiente a las distintas fuentes de energía en el total del consumo viene representada en el gráfico 1.

La realidad o el realismo de estas previsiones aún está por demostrar, y sería necesario analizar las posibilidades de cada una de las fuentes. En lo que respecta a la producción de fuentes de energía primarias, comenzaremos por el carbón diciendo que alcanzar el objetivo previsto no será un problema de tecnología o mano de obra sino de realizar a tiempo las inversiones necesarias con objeto de conseguir que las explotaciones sean rentables, para lo cual debe garantizarse el precio de venta del carbón, y también dada la dificultad de equilibrar el ritmo de producción con el de demanda, deben adoptarse las necesarias medidas de financiación de los «stocks».

En relación con la energía nuclear, hay que destacar que constituye la clave para que la economía energética comunitaria no se derrumbe.

Considerando que los países de la CEE prevén un crecimiento del consumo de electricidad del 21 % entre 1982 y 1990, lo que corresponde a una participación de la energía eléctrica en el balance energético de la CEE del 15,3 % en 1982 y de un 17 % en 1990.

Siguiendo con el análisis de las posibilidades de que las distintas fuentes satisfagan el balance energético en las cantidades requeridas, pasamos al petróleo; desde el punto de vista de la producción intracomunitaria, parece probable que se alcancen las cifras estimadas de acuerdo con las expectativas actuales de producción en el Mar del Norte, donde se espera un máximo de producción en 1981, para comenzar la declinación hacia 1990. También el gas natural comunitario empieza a escasear y a no ser que se hagan nuevos descubrimientos el panorama de gas comunitario se ensombrece pasado 1990.

Pasando al terreno de las importaciones de productos energéticos, el carbón sufrirá un exceso de demanda que hará que se supere la capacidad de producción de la mayoría de los países productores, por lo que las importaciones suplementarias procederán de Estados Unidos, que es el país que en la actualidad tiene mayor capacidad exportadora. Esta situación de aumento de las importaciones debe estar resuelta con las vías de transporte y distribución necesarias que favorezcan el abastecimiento.

El gas natural importado va a experimentar fuertes incrementos en el futuro. Su procedencia será de la URSS o de países pertenecientes a la OPEP, lo cual puede crear un factor de inseguridad, por lo que sería necesario negociar contratos con países terceros, a la vez que se intensifica la búsqueda de yacimientos comunitarios y también utilizando un gas de sustitución, para lo cual sería necesario avanzar en el desarrollo de las técnicas de gasificación del carbón.

Hemos dejado para el final de estos comentarios el relacionado con el papel que van a jugar las nuevas energías en el abastecimiento comunitario. En base a la experiencia adquirida y a los resultados logrados hasta la fecha, no se espera que la contribución de las nuevas energías, unida a la hidráulica, vaya más allá del 2,5 % en el año 2000. Pero no debemos olvidar que ese porcentaje equivale a 33 millones de toneladas de petróleo, que no deberá ser importado.

PREVISIONES DEL CONSUMO ENERGETICO EN EL CONJUNTO DE PAISES MIEMBROS DE LA C.E.E.

PERIODO: 1973-1990



