

# La seguridad energética en la Unión Europea: ¿un modelo a imitar?

Energy security in the European Union: A role model?



Alberto Olivares \*

## Resumen

Se estudia la estrategia de la Unión Europea en materia de seguridad energética. El análisis se hace desde una doble dimensión: interna y exterior. La primera de ellas pretende extraer la preocupación por la seguridad energética desde un ámbito exclusivamente nacional, para radicarlo como un fenómeno regional, que debe ser abordado por el conjunto de los Estados miembro bajo la directriz de las instituciones de la UE. La dimensión exterior, en cambio, propone el diálogo de Europa, con una sola voz, con terceros Estados poseedores de recursos energéticos, a fin de elaborar estrategias comunes y colaborativas de seguridad energética. Esto, con la finalidad de ver si es posible obtener algunas enseñanzas para Chile en la materia.

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad energética – Unión Europea – Suministro de electricidad.

---

\* Doctor en Derecho. Profesor asistente de Derecho Constitucional, Universidad de Talca. Investigador principal del proyecto Fondecyt de Iniciación N° 11150054. aolivares@utalca.cl. Recibido el 31 de agosto de 2016. Aceptado el 20 de julio de 2017.

## Abstract

This paper studies the strategy of the European Union in terms of energy security. The analysis is done from two dimensions: internal and external. The first one aims to remove the concerns about energy security from a purely national level, to file it as a regional phenomenon, which must be addressed by all the Member States, under the guidance of the EU institutions. The external dimension, however, calls for dialogue of Europe, with one voice, with third States holders of energy resources in order to develop common strategies about the energy security. All together, in order to see if is possible to get some lessons in the art for our country.

**KEYWORDS:** Energy security – European Union – Electricity supply.

## I. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA SEGURIDAD DE ABASTECIMIENTO ENERGÉTICO

La seguridad energética ha tomado relevancia desde que los Estados han tenido algunas certezas en diversos temas, entre los cuales destacan: la explosión en el aumento del consumo; que las fuentes energéticas tradicionales no son suficientes y, además, están concentradas en unos pocos países; como consecuencia de esto último, en el concierto internacional el diálogo está definido por los países productores de combustibles fósiles; los precios del petróleo son cada vez más inestables; la energía eléctrica y su provisión continua se han tornado esenciales en el modelo de vida actual, y la variable ambiental tiene cada vez más relevancia para los Estados a la hora de tomar decisiones sobre las opciones energéticas (Libro Verde de la Unión Europea, 2000; Zapater, 2002; CEPAL, 2007).

¿Pero de qué hablamos cuando hacemos referencia a la seguridad energética? Para comenzar, debe indicarse que estamos frente a un concepto polisémico, y que, por tanto, las soluciones que aportan los Estados al problema de la seguridad energética pueden ser enfoca-

das desde múltiples dimensiones<sup>1</sup>. Mencionaremos las tres principales:

- a) En primer lugar, la seguridad energética puede ser caracterizada como seguridad de abastecimiento. Es decir, la seguridad energética está asociada al deber de garantizar el abastecimiento a todos los requerimientos de consumo, de manera constante. Ese deber, si bien recae, en primer término, en cada empresa distribuidora respecto del territorio concesionado en que presta el servicio público de abastecimiento, en última instancia recae en el Estado como garante final del funcionamiento de todos los servicios públicos<sup>2</sup>.

Aquí entra en juego la idea de obligación de servicio público,

<sup>1</sup> Yunta explica que “la seguridad de suministro energético es un concepto sencillo pero impreciso. Consiste en disponer de una oferta suficiente para servir una demanda en tiempo, forma y lugar”, (2008: 139 y ss.)

<sup>2</sup> En este contexto, la Directiva 2009/72/CE señala en el artículo 3.2 que “[...] los Estados miembro podrán imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad de suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente, incluidas la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima”, en Directiva 2009/72/CE, pp. 55-93.

como título de intervención que posee la administración sobre el mercado energético, a fin de garantizar el suministro seguro, continuado y a precios accesibles; situación que pone de manifiesto que, aún cuando en la actualidad se opte por configurar como mercados los sectores energéticos, dichos mercados tienen un carácter especial: son mercados de interés general, estratégicos (González-Varas, 2006; Rudnick [s.f.], pp. 3 y ss.). Es en este sentido que Miras Salamanca identifica a la seguridad de suministro energético con la gestión de políticas que permitan el abastecimiento de modo competitivo. Se produce, por tanto, una tensión entre competitividad y seguridad (2008: 113 y ss.). En casos de crisis extremas, la competitividad debe ceder en favor de la seguridad, y la planificación de largo plazo es reemplazada por acciones de corto plazo, diseñadas para afrontar situaciones puntuales de gran complejidad.

b) Una segunda dimensión es configurada como expresión de la seguridad nacional. Se identifica aquí a la seguridad energética como manifestación de la seguridad económica y geopolítica de los Estados, e incluso como fenómeno de seguridad social (José de Espona, 2013; Comi-

sión Europea, 2013; Organización de los Estados Americanos, 2006).

En este sentido, la energía es caracterizada como una nueva forma de poder político internacional, y la seguridad energética, por ende, como elemento de negociación y de influencia política en el panorama internacional (Rudnick [s.f.], pp. 5 y ss.).

c) Asimismo, la seguridad energética hace referencia a la exigencia de reducir la dependencia de los países respecto de los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón), principales fuentes energéticas existentes<sup>3</sup>. En este sentido apuntan las previsiones de la IEA, que estiman que la demanda de petróleo por parte de la comunidad internacional gira en torno al 80% y que este nivel de dependencia se mantendrá en las proyecciones realizadas hasta 2030 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007; European Commission, 2012; De la Quadra-Salcedo, 2010).

---

<sup>3</sup> No se trata, evidentemente, de dimensiones excluyentes entre sí. Todos los Estados miembro avanzan de manera conjunta en las diversas manifestaciones de la seguridad energética, aunque pueden poner énfasis en una o más de ellas.

Influye en la idea de relacionar la seguridad energética con los recursos fósiles, pero no solamente que los países mantengan combinaciones energéticas dependientes de los recursos fósiles (dependencia energética) acorde con un modelo de desarrollo dependiente, en su mayoría, por los recursos naturales (Jaria, 2013), sino que también el elemento de seguridad que otorga el hecho de que se trate de recursos almacenables (el carbón, el petróleo y el gas). Por tanto, la idea de mantener reservas de estas fuentes energéticas, genera una situación de confianza de los Estados en los recursos acumulados<sup>4</sup>. Desde esta perspectiva, Escribano expresa que “la seguridad de abastecimiento abarca dos conceptos diferentes: el hecho económico de una cierta cantidad de hidrocarburos suministrada a un precio determinado, y el concepto psicológico de seguridad, que es un sentimiento basado en

una percepción y que, por tanto, tiene un carácter subjetivo” (2006).

Un claro ejemplo de esta última dimensión de la seguridad energética lo encontramos en el Derecho de la Unión Europea, a través de la Directiva 2009/119/CE, por la cual se obliga a los Estados miembro a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos (Directiva 2009/119/CE: 9-23). Esta norma impone a los Estados miembro el deber de mantener, en beneficio propio, en el territorio de la comunidad y de forma permanente, reservas de petróleo equivalentes a 90 días de importaciones netas diarias medias o a 61 días de consumo interno medio diario.

No obstante, la Unión Europea (UE) ha buscado cambiar esta orientación del modelo energético de los Estados miembro hacia la dependencia de los hidrocarburos. Las principales recomendaciones en la materia dicen relación, fundamentalmente, con:

<sup>4</sup> Para corroborar esta idea, pueden observarse los distintos informes de la IEA, que presenta anualmente World Energy Outlook, disponibles en la página web de la International Energy Agency ([www.iea.org](http://www.iea.org)), donde se representa a través de gráficos las reservas energéticas que tiene cada país según sus reservas de petróleo, gas y carbón. Por otra parte, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo (2002), pp. 2 y ss., hace un interesante estudio del sistema de reservas, bajo la lógica que se plantea aquí.

- 1) La expansión de la competitividad (en un panorama mundial influenciado por las ideas liberalizadoras que impregnan las decisiones de muchos países).
- 2) La necesidad de que los Estados miembro apuesten por combinaciones energéticas diversificadas.

- 3) Que la seguridad energética sea concebida como un tema regional y no como un tema radicado en la soberanía nacional.
- 4) La promoción del diálogo entre los países productores y consumidores (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, 2011; Libro Verde, 2006; Libro Verde, 2000).

Ahora bien, debe decirse que, en general, los Estados tienden a abordar la seguridad energética desde las tres dimensiones, de manera indiferente, aunque históricamente el énfasis ha sido puesto en la dependencia energética en los hidrocarburos y, como consecuencia, en los países productores de estos.

Un claro ejemplo de ello es la Unión Europea, que intenta incesablemente desarrollar una política energética común, desde los años setenta, con énfasis en la dependencia en los hidrocarburos, pero también teniendo en cuenta la continuidad del servicio y la seguridad económica y geopolítica.

Para la Unión Europea elaborar una política energética común ha sido extremadamente complejo, entre otros motivos, por la dificultad que ha tenido de convencer a los Estados miembro de ceder en sus intereses nacionales en favor de la construcción de una política regional. La principal razón de esta desconfianza de los Estados

en entregar competencias propias a los órganos de la Unión Europea para configurar una actuación en bloque, es —precisamente— el peso que tiene el elemento psicológico de la seguridad energética denunciado por Escribano, derivado de la importancia estratégica que tiene la energía para los Estados.

Si observamos, por ejemplo, el caso del sector eléctrico, los Estados miembro históricamente han planificado la estrategia de seguridad de suministro en una lógica nacional, mediante la instalación de capacidad de producción suficiente dentro de sus territorios, para cubrir los picos de consumo y permitir un adecuado margen de reserva que, en muchos países, excede el 20% de la capacidad instalada (Bielecki, 2004). Difícilmente estos tendrán disposición para transformar esta idea de los excedentes de la capacidad instalada, concepto integrado a la idea de seguridad de abastecimiento como manifestación de la seguridad nacional de los Estados miembro, a una idea de capacidad instalada regional, donde ese 20% de excedente esté disperso en el territorio europeo, sin una lógica nacional.

La propuesta de la UE trae aparejado un verdadero cambio de paradigma, en el sentido de que se debe entender la seguridad energética desde dos dimensiones distintas. En el ámbito interno, debe ser concebida como un problema

regional, que desborda su concepción nacional y, por tanto, para fortalecer la seguridad energética de la UE es necesario avanzar en la interconexión entre los Estados miembro<sup>5</sup>. Desde una dimensión exterior, la seguridad energética debe ser asumida como un asunto que también trasciende el ámbito regional, siendo necesario el diálogo sobre energía con sus vecinos para avanzar en proyectos comunes que permitan beneficios recíprocos.

Un importante argumento utilizado por la UE para avanzar conjuntamente en ambas dimensiones, es que muchas veces resulta más costoso mantener márgenes de reserva requeridos (expresados en centrales de generación en estado de poder funcionar) para cubrir picos de demanda en el consumo de electricidad, que realizar grandes inversiones en interconexiones (Bielecki, 2004). Debe prevenirse que esta estrategia en torno a la seguridad energética no sea discordante con la premisa liberalizadora que hay detrás de toda la política energética de la UE, en el sentido de

que la competitividad del mercado eléctrico regional se integra a un concepto transversal de seguridad energética. La interconexión no solo permite avanzar en seguridad energética, sino que también es condición *sine qua non* para el desarrollo del mercado interior.

Ahora bien, sin que sea objeto de este trabajo entregar conclusiones sobre el verdadero contenido del concepto de seguridad energética, debe tenerse en consideración que el energético es un sistema de suministro (de energía) a los consumidores. Queda caracterizado, entonces, por su finalidad. El correcto funcionamiento del sistema energético, en consecuencia, implica que su finalidad —el suministro o abastecimiento a los consumidores— sea realizada de manera segura. Cuando se dice que el suministro ha de ser seguro, se están expresando, con una terminología más moderna y de origen económico, las viejas ideas contenidas en las normas que han regulado, en los últimos cien años, los servicios públicos, cuales son las ideas de regularidad y continuidad (Cremades y Rodríguez-Arana, 2006).

En este sentido, debe apuntarse que una de las grandes problemáticas planteadas por la situación actual de los servicios públicos, en un entorno de liberalización de los servicios económicos esenciales, es que han dejado de ser prestados por el Estado y han pasado a ser

<sup>5</sup> Esta idea también tiene una estrecha relación con otro objetivo esencial de la política energética común de la UE: el funcionamiento del mercado interior. Es decir, la interconexión no solo permite un avance en la dimensión interna de la seguridad energética, de carácter regional, sino que además sirve para que el funcionamiento del mercado interior de la energía sea posible.

proporcionados por los particulares, en un ambiente de libertad económica. Como consecuencia, se traslada a los privados la obligación de su suministro en determinadas condiciones de continuidad, calidad y precios<sup>6</sup>. No obstante, debe advertirse que el traslado a los privados de las obligaciones que emanan de la prestación de un servicio público, no significa, en última instancia, una menor responsabilidad del Estado, en cuanto último responsable ante la comunidad, del correcto funcionamiento de los servicios públicos proporcionados por los privados en un régimen de libre competencia<sup>7</sup>.

En definitiva, resulta bastante claro que la seguridad energética es una preocupación creciente en los últimos años debido a varios factores. Por una parte, los mercados mundiales de energías primarias han vuelto a experimentar una grave crisis, después de cierto grado de estabilidad y seguridad que ofrecieron en los años posteriores a las tensiones de 1973 y 1979. Por otra parte, los sistemas

energéticos nacionales, que funcionaban hasta hace quince o veinte años en régimen de monopolio, con una gran intervención de los poderes públicos y bajo un régimen de *cost-plus* (garantía de recuperación de costes), han sido objeto de una profunda transformación con los procesos de liberalización y de apertura a la competencia.

Además, el aumento explosivo del consumo energético a nivel de la UE (también mundial, donde China y la India son ejemplos claros) y la evidente incapacidad de aumentar la oferta energética en la misma proporción que la demanda, generan un nuevo panorama donde el problema de la seguridad y continuidad del suministro energético se plantea a dos niveles diferentes:

- Seguridad de abastecimientos básicos.
- Seguridad y continuidad de servicios (especialmente del suministro eléctrico).

La garantía de ambos requerimientos necesita de una buena organización de mercado y un adecuado nivel de inversiones en producción, redes, instalaciones y en nuevas tecnologías alternativas (Ariño, 2006).

Asimismo, como una nueva arista de la cuestión, toda política referida a la seguridad energética debe ir acompañada de una serie

<sup>6</sup> La UE ha denominado como obligación de servicio público al deber de prestar el servicio eléctrico en determinadas condiciones de calidad, continuidad y precios. Véase, Directiva (2009/28/CE), pp. 16 y ss.

<sup>7</sup> Idea recogida de la clase magistral dictada por el profesor Dr. Antón Costas, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, Barcelona, noviembre de 2012.



de medidas de fomento del ahorro y la utilización eficiente de la energía, de diversificación de la combinación energética y otras estrategias relacionadas también directamente con la sostenibilidad del modelo, que deben ser atendidas en cualquier reflexión que se realice sobre el estadio actual de la seguridad energética.

Chile no está ajeno a este debate sobre la seguridad energética. Es necesario promover una estrategia que aumente la garantía de abastecimiento, reduzca la dependencia energética de los países productores de hidrocarburos y genere una percepción (como elemento psicológico) de que se está trabajando en seguridad energética. Desde esta perspectiva, se exhibe el trabajo que ha realizado la Unión Europea, a fin de determinar si es posible extraer algunas enseñanzas para nuestra realidad.

## II. LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN LA POLÍTICA COMÚN DE LA UE PARA LA ENERGÍA

De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), art. 194.1, la política energética común tiene cuatro objetivos específicos: a) el funcionamiento del mercado interior de la energía; b) la seguridad del abastecimiento energético en la

Unión Europea; c) el fomento de la eficiencia y el ahorro energéticos, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables, y d) el fomento de la interconexión de las redes energéticas. Por tanto, un objetivo específico de la política energética de la UE es, precisamente, aquella manifestación de la seguridad energética que identificamos con la seguridad de abastecimiento energético. No es la única dimensión de seguridad para el ámbito de la energía que trabaja la UE, pero sí la principal.

Por ello, la estrategia para la seguridad de abastecimiento energético de la Unión Europea se ha delineado desde diversas estrategias que, según lo manifestado *supra*, tienden a dar mayor contenido a alguna de las múltiples dimensiones que integran el concepto que se estudia. De manera sucinta, puede indicarse que su objetivo general consiste en asegurar, tanto para Europa como para los Estados miembro, la disponibilidad física y continuada de productos energéticos en el mercado a un precio asequible para todos los consumidores, dentro del respeto de los requerimientos ambientales y en armonía con el desarrollo sostenible, de acuerdo con el modelo de desarrollo respaldado por la UE<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En términos similares, la OEA define la seguridad energética como “la capacidad que tiene un país de contar con un suministro confiable y asequi-

Desde esta perspectiva, debe indicarse que no es labor principal de las acciones emprendidas para fortalecer la seguridad del abastecimiento de un Estado, maximizar la autonomía energética o minimizar la dependencia, sino que reducir los riesgos derivados de esta última (Sotelo, 2002). En este sentido, puede señalarse que una de las principales debilidades de la política energética de Chile en este ámbito, es que ha centrado sus esfuerzos en buscar una autonomía energética individual en un contexto regional de capacidad energética diversa a la realidad nacional, debido principalmente a sus problemas para relacionarse con sus vecinos (en especial con los productores de recursos fósiles), no queriendo o no pudiendo avanzar en estrategias de cooperación regional en el ámbito energético.

Volviendo a la UE, un punto de inflexión sobre la real dimensión de la seguridad de abastecimiento, lo plantea la Comisión Europea, que realiza un diagnóstico poco auspicioso en el Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, de 2000, que obligó a las instituciones comunitarias a realizar esfuerzos serios en el tema. En este sentido, indicaba:

---

ble para satisfacer la demanda de energía y promover su desarrollo sostenible”, en Organización de los Estados Americanos (2006), p. 2.

La drástica subida de los precios del petróleo, que podría socavar la reactivación de la economía europea a causa de la triplicación del precio del crudo observada desde marzo de 1999, revela una vez más las debilidades estructurales del abastecimiento energético de la Unión, a saber: la creciente tasa de dependencia energética de Europa, la función del petróleo como precio rector de la energía y los decepcionantes resultados de las políticas de control del consumo. La Unión Europea no puede emanciparse de su dependencia energética sin una política energética activa.

Si no se hace nada, de aquí a 20 o 30 años, la Unión cubrirá sus necesidades energéticas en un 70% con productos importados, frente al 50% actual [...].

La estrategia de seguridad del abastecimiento energético de la Unión Europea a largo plazo debe tratar de asegurar, por el bienestar de los ciudadanos y el buen funcionamiento de la economía, la disponibilidad física y continuada de productos energéticos en el mercado, a un precio asequible para todos los consumidores (particulares e industriales), dentro del respeto de las exigencias ambientales y en la perspectiva de desarrollo sostenible que se ha fijado el

Tratado de la Unión Europea (artículos 2 y 6).

Entonces, identificados los principales objetivos de la seguridad energética, la UE avanzó en la construcción de dos enfoques diversos, aunque estrechamente relacionados:

- La seguridad de suministro en el ámbito interno de la UE.
- La seguridad de abastecimiento como elemento de su política exterior.

Desde el primer enfoque, la UE ha trabajado en la elaboración de reglas comunes para coordinar las estrategias de los Estados miembro en materia de seguridad energética, en cuanto a garantía de su suministro doméstico. El elemento nuclear de esta estrategia es la solidaridad de los Estados miembro para abordar los temas propios de la seguridad energética; es decir, que la planificación para el suministro debe considerar a la Unión Europea en su conjunto y, por tanto, cada Estado miembro debe fortalecer sus infraestructuras de generación, teniendo en consideración las orientaciones dadas por la Comisión y la capacidad instalada en Europa.

En cambio, desde la segunda perspectiva, la seguridad energética ha sido tomada como un elemento determinante de la política exterior

de la UE, cuyo objetivo último es poder presentarse como región (y con una sola voz) en el debate energético mundial. No obstante, ello no impide que, en la misma medida, los Estados miembro —de manera independiente—, puedan ir elaborando sus propias estrategias nacionales, propiciando alianzas individuales con países productores de su ámbito regional. Así, entonces, mientras la UE trabaja en el desarrollo de una dimensión regional y colaborativa de seguridad energética, que le otorgue cierto poder en el debate energético internacional, los Estados miembro avanzan con iniciativas particulares, a fin de no descuidar la dimensión nacional de la seguridad energética, referida a dar garantía de cobertura a los requerimientos energéticos nacionales, con ciertos estándares de calidad, continuidad y precios accesibles (Ariño, 2011; Directorate General for Energy European Commission, 2011).

Tenemos, por tanto, que con la misma intensidad que la UE se esfuerza por crear una estrategia común de seguridad energética, que le permita buscar asociaciones estables con países productores de recursos fósiles, los Estados miembro implementan sus propias medidas que puedan proteger, de la mejor manera posible, sus propios intereses. España, por ejemplo, pone énfasis en mantener relaciones preferentes con los países del Norte

de África, y Alemania ha centrado su política exterior de seguridad energética en mantener vínculos con Rusia y otros países de Europa del Este<sup>9</sup>.

En este contexto, puede observarse una primera dificultad de la construcción europea, desde una dimensión exterior de la seguridad energética: la reticencia de los Estados miembro de entregar espacios de soberanía a la UE, en un ámbito tan complejo como el de la seguridad de suministro. La convivencia de dos formas de abordar la dimensión exterior de la seguridad energética, una nacional y otra común, ha entorpecido la agenda regional, hasta hacerla casi superflua. Subyace a esta observación la dificultad de encontrar espacios de diálogo regional para abordar la seguridad energética de manera conjunta. Incluso en situaciones de especial predisposición al trabajo común —como es el caso de la construcción europea—, resulta complicado enfrentar los riesgos de la dependencia energética de manera mancomunada entre varios Estados (Petit, 2006).

A continuación se analizarán las principales medidas implementadas por la UE como parte de su estrategia para fortalecer la seguridad energética de la región, desde esta doble dimensión —interna y externa—, a fin de dar, si ello es posible, algunas recomendaciones a Chile en la elaboración de su política energética, referida a la seguridad energética.

### III. LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO INTERNO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito interno, la actividad de la UE en torno a la seguridad energética está orientada, principalmente, a la seguridad de abastecimiento energético. Dentro de este enfoque, resulta relevante la estrecha relación que tiene este objetivo de la política energética común con el desarrollo del mercado eléctrico para la UE. Desde esta perspectiva, puede apreciarse la especial importancia que poseen las medidas impulsadas para fomentar la diversificación de las fuentes energéticas y las infraestructuras de interconexión de redes entre los Estados miembro, por cuanto, al mismo tiempo que se logran mayores grados de seguridad energética, permiten avanzar en el desarrollo del mercado europeo para la ener-

---

<sup>9</sup> Debe observarse el desenlace de la situación de crisis originada entre Rusia y Ucrania, por el conflicto de Crimea. Se trata, sin duda, de un fuerte golpe al interés de la UE, y particularmente de Alemania, de lograr una cooperación energética de largo tiempo con Rusia en torno al gas natural.

gía (en especial para la electricidad y el gas natural).

En este sentido, la Comunicación de la Comisión, del 13 de mayo de 2003, junto con señalar como objetivo prioritario de la política energética comunitaria “la seguridad del suministro energético en el continente europeo”, ha expresado que este suministro energético exige una mejora de los sistemas de interconexión de redes energéticas, a efectos de lograr un mercado común de la energía, más allá de los mercados nacionales existentes dentro de cada uno de los Estados miembro (Comunicación 2003-B). En la misma línea, la Directiva 2005/89/CE expresa que “los Estados miembro velarán por un alto nivel de seguridad del abastecimiento de la electricidad, adoptando las medidas necesarias para propiciar un clima estable en materia de inversión” (art. 3.1) (2005/89/CE).

Profundizando en la idea de la necesidad de cumplir con este objetivo específico de la política energética común, el Libro Verde “Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura” de 2006, sostiene que, en definitiva, con la seguridad de abastecimiento se trata de frenar la creciente dependencia de la UE respecto de la energía importada. En este sentido, la política común en seguridad energética debe centrarse,

fundamentalmente, en cuatro estrategias (Libro Verde, 2006):

- 1) La creación de un marco que estimule las inversiones adecuadas para hacer frente a la creciente demanda de energía.
- 2) La garantía de que todos los ciudadanos y todas las empresas tienen acceso a la energía.
- 3) La mejora de las condiciones de las empresas que desean acceder a los recursos globales.
- 4) Generar un enfoque integrado de reducción de la demanda, la diversificación de la combinación energética mediante un mayor uso de energías autóctonas y renovables.

Tal como se advirtió, es fácil percibir que estas estrategias no solo pueden ser observadas desde una dimensión única, como desarrollo de un objetivo concreto de la política energética común —en este caso de la seguridad energética—. Se trata, más bien, de acciones que dan contenido a los diversos objetivos de esta política, o al menos a algunos de ellos. Por ello, teniendo en cuenta que en el trabajo de la UE existen múltiples referencias a estas líneas de acción, con fines metodológicos se estudiarán los principales avances en seguridad

energética, a través de las siguientes cuatro estrategias:

*a) La creación de un marco que estimule las inversiones adecuadas para hacer frente a la creciente demanda de energía:*

Aquí es necesario tener en consideración que se están abordando dos realidades energéticas concretas, la Unión Europea y Chile, que presentan una organización de sus sistemas y mercados energéticos compatibles con un entorno liberalizado, en que se privilegia la libertad de las empresas para tomar decisiones estratégicas y el Estado asume, principalmente, una función reguladora orientada al correcto funcionamiento del mercado. En este contexto, la creación de un marco que estimule las inversiones, como medida para dar garantía de seguridad energética, va de la mano de la estrategia para promover, en general, el funcionamiento del mercado interior de la electricidad. Es decir, el marco regulatorio que se configure para fomentar el desarrollo de infraestructuras energéticas que puedan satisfacer la creciente demanda, tiende a privilegiar la utilización de aquellos instrumentos que dan mayores espacios de libertad a las empresas eléctricas y limitan la intervención pública<sup>10</sup>.

La liberalización ha dado lugar, sin duda, a algunas mejoras en la eficiencia en el suministro y ha supuesto ahorros para los consumidores. También ha significado una mejor atención al cliente y un cambio cultural en las empresas —y en el sector— que ha sido destacable (Comunicación, 2007-C). Pero ha conllevado también inseguridad en el suministro, dando lugar a sucesos de colapso de los sistemas eléctricos, como los múltiples *black-outs* (también llamados “cero” o “apagones”) que en los últimos años han tenido lugar en Europa y América (Ariño, 2006), como los producidos durante la última década en la Costa Este de Canadá y Estados Unidos, California, Birmingham, Sur de Suecia y Este de Dinamarca, Italia y España (Madrid, Cataluña y Andalucía). Una explicación a esta situación puede encontrarse en el cambio de modelo, pues el escenario de sobreinversión, fomentado por el anterior modelo de *cost-plus*, fue reemplazado por una situación de subinversión generado por la configuración de un modelo energético en régimen de competencia. Este déficit de inversión se ha manifestado, fundamentalmente, en una disminución de la reserva de capacidad de generación y de inversión en redes, que han dado

<sup>10</sup> Sobre este tema, Ariño advierte que: “La seguridad de suministro no de-

pende solo de los abastecimientos. También depende del modelo de regulación” (2011: 491).

lugar a importantes alteraciones del servicio (Cuevas, 2002).

El mercado no es algo conatural al sector eléctrico. Prueba de ello es el difícil proceso que ha resultado ser la construcción del mercado interior europeo para esta actividad. Como consecuencia, es necesaria una articulación entre mercado y regulación para otorgar la seguridad de suministro, que resulta esencial para un sector tan primordial como el energético. Parte importante de esa regulación debe estar compuesta por la planificación que debe ser llevada a cabo por el Estado. Sin embargo —Ariño advierte—, dicha planificación no necesariamente debe ser vinculante para las empresas, sino más bien debe ser incentivadora para comprometer la inversión privada (2011). En este sentido se expresa la Directiva de 2009/72/CE, en sus artículos 3 y 13, cuando intenta mantener las decisiones de planificación de la inversión en el marco de autonomía de las empresas.

No obstante, si bien las regulaciones que cimentaron los procesos de liberalización del sector energético en los diversos países, buscaron —en un comienzo— que la intervención pública fuese la menor posible y, por tanto, reducían la planificación pública a los mínimos espacios posibles, progresivamente —y como formas de corregir la falta de competencia de los emergentes mercados energéti-

cos (principalmente en el caso del mercado eléctrico)—comenzaron a establecer parcelas de planificación pública vinculantes para las empresas. Así ha ocurrido, por ejemplo, en España, donde la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (LSE) establece que la planificación tendrá, por regla general, carácter indicativo, pero disocia de dicha regla a la planificación de la red de transporte a la que asigna carácter vinculante (art. 4.1. inc. 2º). También en Chile, la última reforma de la Ley General de Servicios Eléctricos (de febrero de 2014) ha extraído de la libre iniciativa privada y radicado en la Comisión Nacional de Energía la proyección de la expansión de las redes troncales y de interconexión entre los sistemas eléctricos (actual artículo 84).

*b) La garantía de que todos los ciudadanos y todas las empresas tienen acceso a la energía:*

Esta idea, referida a que el Estado debe, en última instancia, dar garantía de la continuidad, seguridad y precios razonables del suministro eléctrico, se mantiene en la estructura que se plasma en la actual Directiva 2009/72/CE (arts. 3 y ss.). Como garante final del suministro eléctrico, el Estado puede imponer a las empresas eléctricas obligaciones de servicio público, referidas a trasladar a

cada empresa que suministra electricidad la obligación de realizar un suministro de calidad, continuidad y precios bajos<sup>11</sup>. De esta forma, y como expresión del principio de subsidiariedad, existe una responsabilidad principal de cada empresa suministradora de cumplir con las obligaciones de servicio público, en el marco de sus ámbitos geográficos y, en caso de que estos deberes no sean cumplidos por una o más empresas, o sean realizados de manera insuficiente, el Estado asume atribuciones para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general.

El desarrollo de un deber final del Estado a abastecer de electricidad a la ciudadanía, es un importante aporte de la construcción europea sobre la materia. En un modelo liberalizado, en que el servicio es prestado por particulares en un régimen de libre competencia, el Estado asume como garante final

del funcionamiento del suministro eléctrico y, como tal, la UE le entrega importantes facultades para regular el mercado eléctrico. Incluidas atribuciones para imponer obligaciones de servicio público a las empresas privadas.

Asimismo, a nivel de la UE, la seguridad de abastecimiento conlleva la existencia de un derecho de los consumidores a ser abastecidos, que se corresponde con la obligación de suministro que se impone, por regla general, a los operadores energéticos en las diversas legislaciones nacionales de los Estados miembro.

En este sentido, la UE ha elaborado la “Carta europea de derechos de los consumidores de energía”, que pretende reforzar estos derechos en la Unión Europea (Resolución del Parlamento Europeo, 2008/2006/INI). Resulta llamativo ver el enfoque que se le ha dado a la seguridad energética desde la perspectiva del consumidor. Señala la Carta:

“[...] Que los principios de integración social, igualdad de oportunidades para todos y acceso equitativo al conocimiento en la era digital, significan que es esencial que cada ciudadano de la Unión tenga un acceso asequible a la energía” (Considerando A).

Es decir, tomando como realidad de la época actual, que el cono-

<sup>11</sup> La Directiva (2009/72/CE) establece la facultad de los Estados miembro de imponer a las empresas eléctricas obligaciones de servicio público, que podrán estar referidas a la seguridad de suministro, a la regularidad, a la calidad, al precio de los suministros y a la protección del medio ambiente (art. 3.2). Asimismo, establece el deber de los Estados miembro de garantizar a todos los clientes domésticos el derecho de servicio universal, configurado como el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada y a unos precios razonables (art. 3.3).



cimiento se encuentra disponible principalmente en el mundo virtual (¿democratización de los conocimientos o, al menos, de su acceso?), se le entrega al acceso a la energía eléctrica un contenido de derecho sustantivo que permite establecer un punto de partida igualitario a las personas. En la misma línea, se menciona que:

“[...] Un suministro de energía adecuado es uno de los elementos fundamentales para lograr que los ciudadanos participen con éxito en la vida social y económica” (Considerando C).

Con esta innovadora visión del rol que juega la energía en los procesos vitales de la persona en el mundo actual, la Carta —respetando la primacía del mercado como medio idóneo de asignar el recurso— centra el interés de la protección de los consumidores de energía en el modelo de libre competencia. Para ello, promueve el fortalecimiento de las autoridades nacionales y europeas, así como de las entidades privadas en materia de defensa de los derechos del consumidor<sup>12</sup>. Insiste en la garantía que

deben dar los Estados miembro al acceso a las redes de transmisión, en cuanto permite la libertad de elección y posibilita el cambio de suministrador de manera rápida y gratuita. Pone énfasis en el deber de las empresas de electricidad de establecer mecanismos que hagan accesibles los precios y las tarifas de la electricidad, tanto desde un punto de vista de la publicidad, como de la inteligencia de los conceptos que se cobran en la factura que recibe el cliente<sup>13</sup>.

La garantía de acceso a la energía como derecho de los ciudadanos europeos está, como hemos dicho, establecida en la Directiva 2009/72/CE. Derecho que posee un contenido mínimo y que puede expresarse en las siguientes reglas:

- Los Estados miembro poseen facultades para imponer a las empresas eléctricas obligaciones

---

ria de la representación de estos grupos de consumidores” (art. 3.3, parte final).

<sup>13</sup> Aunque solo limitada a los consumidores industriales finales, véase la Directiva (2008/92/CE), pp. 9-19. Sobre este último aspecto, la Directiva establece el deber de los Estados miembro de adoptar las medidas necesarias para que las empresas suministradoras de electricidad (y de gas) comuniquen a la Oficina de Estadística de la Comunidades Europeas los precios y condiciones de venta aplicables a los consumidores finales industriales, así como los sistemas de precios vigentes.

<sup>12</sup> En el mismo sentido, la Directiva (2009/72/CE) señala que “ninguna disposición de la presente Directiva impedirá que los Estados miembro refuercen la posición de mercado de los consumidores domésticos, pequeños y medianos, promoviendo las posibilidades de agrupación volunta-

- de servicio público relacionadas con la regularidad (art. 3.2).
- Existe derecho a un servicio universal de suministro de una calidad determinada y a precios razonables (art. 3.3).
  - Los Estados miembro asumen una posición de garantes respecto del derecho de los ciudadanos de obtener su electricidad de un proveedor con independencia del Estado, en que dicho proveedor esté registrado y a través de procedimientos expeditos (arts. 3.4 y 3.5).
  - La protección adecuada de los clientes vulnerables, como deber de los Estados miembro, estableciendo incluso la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos.

Debe mencionarse que la Carta no constituye un documento legislativo, de carácter vinculante, sino que más bien se trata de una declaración de intenciones de la UE, sobre el alto nivel de protección que los Estados miembro deben proporcionar a los clientes del suministro eléctrico. No obstante, gran parte de la filosofía garantista de esta carta es recogida por la Directiva 2009/72/CE, reconociendo un derecho de los ciudadanos al abastecimiento energético, con un contenido que lo aproxima a los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, desatendiendo el

tratamiento tradicional como derechos de clientes provenientes de una relación contractual de carácter comercial, que debe entenderse simétrica. La integración del concepto “servicios de interés económico general”<sup>14</sup>, para referirse a esta suerte de servicios públicos en un contexto liberalizado que tenemos en los países en que la liberalización ha invadido el quehacer del Estado, parece haber introducido también estos conceptos que pudieran parecer el surgimiento de unos derechos fundamentales del cliente (Laguna, 2008; Martínez, 1999; Rodríguez Arana, 2005).

Chile tiene muchas lecciones que sacar de este estatuto que pretende promover la UE relativa a la protección de los consumidores de energía. Junto con la defensa de la libre competencia, la protección de los derechos del consumidor constituye la piedra angular del modelo liberalizado de los servicios económicos de interés general, y debe avanzarse en dicho sentido para que haya una mayor cercanía de la comunidad con la actividad energética del país, que llevará a la legitimidad de las políticas públicas elaboradas en torno a esta temática.

---

<sup>14</sup> Para el estudio del concepto de servicio de interés económico general, (Laguna (2008), pp. 34 y ss.; Martínez (1999), p. 145; Rodríguez Arana (2005), pp. 375-397).

*c) La mejora de las condiciones de las empresas que desean acceder a los recursos globales:*

Esta estrategia está referida, principalmente, a la interconexión de redes tanto entre los Estados miembro, como a nivel regional con países productores con los cuales resulta esencial mantener la interconexión. En un contexto de dependencia energética, como sucede con la UE y Chile, se debe hacer frente a dos tipos de riesgos:

- *Riesgos físicos:* el agotamiento o el cese de la producción de una fuente de energía puede provocar una ruptura física del suministro, lo mismo sucede con la ruptura temporal de suministro. Ante ello, la diversificación de proveedores resulta realmente relevante, y las infraestructuras de transporte y almacenamiento resultan trascendentales.
- *Riesgos económicos:* estos derivan de la volatilidad de los mercados, especialmente de los mercados de hidrocarburos. Las fuertes subidas de precios de la electricidad afectan directamente a los costes de las empresas y al poder adquisitivo de los consumidores privados<sup>15</sup>.

Ambos riesgos están especialmente presentes en el sistema energético chileno. Cabe recordar la experiencia que se tuvo con el gas argentino, nacida a la luz del Protocolo de Energía de 1995 entre ambos países<sup>16</sup>, y que se concretó con el envío de gas a Chile por parte de Argentina durante los años siguientes. Sin embargo, se vieron bruscamente interrumpidos cuando Argentina, de forma unilateral, incumplió sus contratos de suministro para poder abastecer a Buenos Aires durante los fríos inviernos de 2004 y años siguientes<sup>17</sup>. Hubo una serie de interrupciones temporales del suministro de gas (precisamente en invierno, cuando el gas era utilizado como fuente de calefacción en los

<sup>16</sup> Protocolo sustitutivo del Protocolo N° 2 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 entre la República de Chile y la República de Argentina. Normas que regulan la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre la República de Chile y República de Argentina, Decreto 1187, Ministerio de RR. E.E., publicado en el Diario Oficial de 27 de noviembre de 1995.

<sup>17</sup> Se puede recordar este episodio a través de las siguientes notas periodísticas: a) <http://edant.clarin.com/diario/2004/04/30/p-00901.htm>. b) <http://espanol.upi.com/Economia/2007/12/18/Ministros-de-Energ%C3%ADa-de-Chile-y-Argentina-acuerdan-negociar-en-v%C3%ADos-de-gas/UPI-51461198019940/>. c) [http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200404232042\\_INV\\_27636199](http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200404232042_INV_27636199)

<sup>15</sup> Véase, Comunicación de la Comisión (2002), p. 2; asimismo, Escribano se refiere a ellas como Inseguridad física e inseguridad económica, en Escribano (2006), pp. 4-5.

hogares de Santiago de Chile), que afectó en el precio de esta fuente energética en el país, y que llevaron, en definitiva, a descartar a Argentina como proveedor confiable y a optar por el gas licuado traído desde otras regiones del mundo, lo cual aumentó considerablemente los costos de esta fuente energética, dejando de ser atractiva para el país, desde una perspectiva puramente económica.

*d) Generar un enfoque integrado de reducción de la demanda, la diversificación de la combinación energética mediante un mayor uso de energías autóctonas y renovables:*

Esta estrategia también resulta muy interesante para la realidad chilena, por cuanto la UE ha indicado, en innumerables documentos, que la reducción de la demanda y la diversificación de la combinación energética a través del uso de energías renovables, constituyen importantes medidas para la seguridad energética (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, 2011-B: 5 y ss.; Libro Verde, 2006; Comunicación de la Comisión, 2002; Libro Verde, 2000). Asimismo, esta estrategia aborda otro objetivo específico de la política energética común de la UE: la sustentabilidad.

Desde esta perspectiva, resulta atractivo para nuestra realidad comprender que la implementación de una estrategia que promueva el desarrollo tecnológico, el ahorro y la eficiencia energética, la diversificación de la combinación energética a través del desarrollo de las energías renovables no convencionales y la lucha contra el cambio climático, permite cumplir objetivos de seguridad energética con la misma intensidad que se consigue un modelo energético sustentable. Se trata —según ha planteado correctamente la UE— de objetivos que están estrechamente interrelacionados, y deben ser abordados por una estrategia común.

Este tema cobra especial importancia en un momento en que debiera comenzar a discutirse qué medidas deben implementarse para el incentivo de las renovables no convencionales, por estar actualmente en marcha un cambio de paradigma en el régimen energético chileno, derivado de la inocente reforma a la Ley General de Servicios Eléctricos, que obliga a las empresas a aumentar progresivamente la generación de electricidad con fuentes de energías renovables, hasta llegar en 2025 a un *mix* energético en que este tipo de energías represente un 20% de la energía producida<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Reforma introducida por la Ley N° 20.698, de octubre de 2013, que propicia la ampliación de la matriz energética mediante fuentes renova-

Abordaremos las diversas líneas que integran esta estrategia, separándolas —con fines metodológicos— en dos grandes grupos.

i) *El desarrollo tecnológico, el ahorro y la eficiencia energética:*

La eficiencia y el ahorro energético, así como el desarrollo tecnológico, han ocupado gran parte de la actividad de las instituciones comunitarias. El impulso de un proceso de conversión hacia una industria energética sustentable, como marca que distingue a los productos europeos, es una acción que debe ser considerada por Chile a la hora de pensar sobre la necesidad de llevar a cabo una transformación de su modelo de desarrollo hacia estándares internacionales de sustentabilidad<sup>19</sup>. Desde esta perspectiva, el impulso de una estrategia de sustentabilidad va de la mano con el desarrollo de la industria energética en dicho

---

bles no convencionales, establece este objetivo.

<sup>19</sup> La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (2003-A), señala que una Política de Productos Integrada (PPI) establece incentivos para que el mercado se mueva hacia una mayor sostenibilidad, estimulando la oferta y la demanda de productos más ecológicos. De esta forma se verán recompensadas aquellas empresas que sean innovadoras, avanzadas y comprometidas con el desarrollo sostenible (pp. 5-6).

sentido. Una muestra de ello lo constituye el trabajo que ha realizado la UE en el etiquetaje ecológico, como técnica para que los consumidores de Europa tengan información sobre el comportamiento ambiental y el diseño de un producto, a fin de ayudarlos a tomar mejores decisiones, desde un punto de vista sustentable<sup>20</sup>.

La tecnología europea hoy es vista como altamente eficiente y desarrollada con procesos amistosos con el medio ambiente, y el mundo energético no está ajeno a dicha estrategia. La Directiva 2009/125/CE, por la que se instaura un marco para el establecimiento de estándares de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía, es un claro ejemplo de esta idea directiva.

El desarrollo de productos que consumen energía, con unos requisitos de diseño ecológico, está directamente relacionado con la eficiencia y el ahorro energético. El menor consumo de electricidad, tanto en el hogar como en la industria, derivado de la eficiencia y el ahorro debe ser visto no solo desde una sensibilidad ambiental, sino también

---

<sup>20</sup> La misma Comunicación (2003-A), pp. 14 y ss., propone una estrategia en el sentido de proporcionar a los consumidores la información necesaria para decidir.

en cuanto medida que contribuye a la seguridad energética.

Por otra parte, la promoción de un modelo de desarrollo inmerso en un nuevo paradigma de sustentabilidad, ha tenido en la UE un impulso transversal, permitiendo la reconversión de la industria europea hacia un sector abierto al nuevo mercado de la sustentabilidad, manteniendo y generando empleos, y elevando los niveles de conciencia ambiental de la ciudadanía, en el sentido de que altos niveles de protección ambiental constituyen una medida de bienestar de las personas.

ii) *El incentivo a las fuentes de energía renovables y la lucha contra el cambio climático:*

En los meses de noviembre de 2013 y enero de 2014, la UE ha presentado dos importantes paquetes de medidas que enuncian los nuevos lineamientos de su política energética común, dirigidos a provocar una verdadera transformación de su matriz energética, en beneficio de las fuentes energéticas autóctonas y renovables, y a fortalecer de manera decidida la lucha contra el cambio climático.

La primera propuesta, de noviembre de 2013, denominada “Realizar el mercado de la electricidad y sacar el máximo par-

tido de la intervención pública”, tiene como misión esencial: a) establecer unos criterios comunes para orientar y armonizar la intervención pública de los Estados miembro, dentro del ámbito de autonomía que estos conservan, a fin de consolidar el funcionamiento del mercado interior; b) permitir una mayor flexibilidad de la demanda; c) aumentar la eficiencia de las energías renovables que ya existen en Europa, y d) promover nuevas energías que permitan la descarbonización energética en Europa<sup>21</sup>. Todos estos objetivos van de la mano con la seguridad energética, por cuanto las energías autóctonas renovables reducen el riesgo de dependencia tanto de terceros países como de fuentes tradicionales (altamente contaminantes).

---

<sup>21</sup> La propuesta de la Comisión en materia energética está contenida en la Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2013), y en un conjunto de documentos de trabajo que acompañan a esta comunicación: (European Commission, Commission Staff Working Document (2013-A); European Commission, Commission Staff Working Document (2013-B); European Commission, Commission Staff Working Document (2013-C); European Commission, Commission Staff Working Document (2013-D).

La segunda propuesta, “Objetivos para 2030 en materia de clima y energía en favor de una economía competitiva, segura y baja en carbono en la UE”, centra el discurso en la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 40% respecto de los niveles de 1990, y que la matriz energética de la UE esté integrada por un 27% de energías renovables en 2030 (Communication from the Commission, 2014). La conversión de la matriz energética hacia estos porcentajes de uso de las energías renovables y de reducción de GEI vislumbra el desarrollo de un nuevo modelo energético, el hipocarbónico, que denota una nueva forma de consumo energético, bajo en emisiones de carbono.

Resulta interesante observar que, por una parte, el cambio climático se ha tomado la agenda de la política ambiental de la UE y, por otra, que la política energética comienza a relacionarse directamente con esta, al punto de ser vistas como dos dimensiones de una misma acción (Comunicación de la Comisión, 2005)<sup>22</sup>. Esta estrategia común

para la energía y la protección del medio ambiente y el cambio climático comenzó a ser diseñada por la Comisión Europea algunos años antes, cuando en 2010 expresa que es necesario iniciar la transición hacia una economía hipocarbónica competitiva, que permita reducir las emisiones internas de la UE en un 80% hasta 2050, respecto de los índices de 1990. El aporte del sector eléctrico en la llamada economía hipocarbónica, pasa necesariamente por aumentar el uso de las energías renovables, la inversión en redes inteligentes y la captura y el almacenamiento del carbono. Y, en este marco, la investigación y la innovación tecnológica resultan relevantes (Communication from the Commission, 2011-A; Comunicación de la Comisión: 2007-B).

Observamos cómo la UE, previendo la transformación mundial de la economía hacia un modelo hipocarbónico, compatible con la lucha contra el cambio climático, propone una estrategia integral, que incluya las grandes industrias, como transporte y energía, pero también incentiva la investigación y el desarrollo tecnológico, para poner a la industria europea a la vanguardia de una economía sustentable. En la

<sup>22</sup> En el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, (2007-A), expresa que la investigación y el desarrollo tecnológico en materia energética están orientados

principalmente al impulso de tecnologías limpias en el ámbito de la energía y los transportes (principales fuentes emisoras de gases de efecto invernadero) y a seguir mejorando el conocimiento del cambio climático y de sus efectos (pp. 12 y ss.).

misma medida sitúa esta estrategia de transformación sistémica del modelo (no solo energético, sino en última instancia del modelo de desarrollo) en la órbita de la seguridad energética, por el aporte que las energías renovables pueden realizar en la reducción de la dependencia.

#### IV.- LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Es el Libro Verde de 2006 el que comienza a hablar, de forma clara, sobre la idea de construir una política exterior común, complementaria de la política energética que viene desarrollando desde la década de los noventa (Libro Verde, 2006). El motivo de esta naciente preocupación tiene que ver con la fuerte dependencia de la Comunidad respecto del exterior, y el nivel de riesgo geoestratégico de los países que suministran energía a Europa (Marín, 2010; Zapater, 2002).

El desarrollo de una política exterior coherente le permitiría a la UE —advertía el Libro Verde— desempeñar un papel internacional más eficaz en la resolución de los problemas que comparte con sus socios en el sector de la energía (p. 16). Es decir, ante el escaso peso específico de los Estados miembro en el concierto energético internacional, la UE proponía que la reu-

nión de todos ellos en una política exterior común, con una sola voz en materia energética, permitiría tomar protagonismo a la Unión. Para ello —continúa el Libro Verde— es necesario llegar a acuerdos a nivel comunitario acerca de los objetivos de la política energética exterior. La propuesta de la UE identifica las siguientes directrices en este sentido (pp. 16-19).

- i) Establecer una política clara para garantizar y diversificar las fuentes de suministro de energía. Las principales propuestas del Libro Verde dicen relación con la construcción de nuevos gasoductos, oleoductos y terminales de gas natural licuado (GNL), así como introducir la técnica del acceso de terceros a los gasoductos y oleoductos existentes, especialmente en las redes que conectan con la región del Mar Caspio, el norte de África y Oriente Próximo.
- ii) Impulsar asociaciones energéticas con los productores, los países de tránsito y otros actores internacionales. Para ello, se incentiva el diálogo con los grandes productores y proveedores de energía, y el desarrollo de una comunidad paneuropea de la energía.
- iii) Integrar la energía en otras políticas exteriores. Las relaciones



con los socios estratégicos de la UE deben incluir los retos energéticos y medioambientales. Pero, además, temas como el cambio climático, la eficiencia energética, el desarrollo de las fuentes renovables, la investigación y el desarrollo de las nuevas tecnologías, el acceso al mercado mundial y las tendencias de inversión, deben ser parte de la agenda de las relaciones con los otros Estados.

- iv) Fomentar el desarrollo a través de la energía. La integración de la problemática energética a la cooperación para el desarrollo es una interesante visión que intenta dar la UE a la seguridad energética. La inclusión de la eficiencia energética en los programas de desarrollo permite fomentar proyectos de energías renovables y de microgeneración, podría ayudar a muchos países a reducir su dependencia respecto del petróleo importado y aportaría a integrar cuotas de sustentabilidad en sus combinaciones energéticas.

Sobre este último punto (iv) se realizarán un par de comentarios. En primer lugar, el fomento del desarrollo a través de la energía es una idea que persigue objetivos de protección del medio ambiente, especialmente referidos al cambio climático. Es decir, la introducción

de cuotas de producción de electricidad mediante fuentes renovables permite disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub> al aire, y sigue una línea lógica con el especial esfuerzo que ha realizado la UE en plantear el problema ambiental como un tema global. Pero también, como lo declara el mismo Libro Verde de 2006, conlleva el menor consumo de petróleo por parte de países en desarrollo, que puede ser utilizado, desde luego, por los Estados miembro. Asimismo, la transferencia tecnológica a países en vías de desarrollo permite a la UE seguir financiando la investigación y el desarrollo tecnológico en fuentes de energías renovables. Finalmente, y siguiendo la lógica del Protocolo de Kyoto, vía mecanismo de desarrollo limpio, las empresas europeas adquirirían bonos de emisión, los cuales transarían en el mercado europeo de emisiones.

Ahora bien, en el campo de la cooperación energética de la Unión Europea, como elemento de política exterior, existe una obligada sincronización de las medidas propias de energía con las de planificación de redes transeuropeas y redes de suministro extracomunitario. Desde esta perspectiva, la seguridad energética (como seguridad de suministro) se entiende en estrecha conexión con las áreas territoriales de otros Estados situados fuera de la Unión.

La Comisión Europea ha identificado tres espacios geográficos prioritarios: la zona de enlace con Rusia, el área Euro-Mediterránea, que viene a englobar los países del Norte de África junto a los del Mediterráneo europeo —entre ellos España—, y la zona del Sureste de Europa<sup>23</sup>. Asimismo, la política energética internacional de la UE ha establecido que es necesario<sup>24</sup>:

- a) Impulsar los acuerdos internacionales, incluido el régimen post-Kyoto, la extensión del comercio de emisiones a los socios mundiales, el futuro del Tratado de la Carta de la Energía y el desarrollo e implantación de tecnologías limpias y basadas en energías renovables.
- b) Reforzar las relaciones con los vecinos de la Unión Europea en el campo de la energía, de acuerdo con la reciente propuesta de la Comisión para fortalecer la Política Europea de Vecindad (PEV).
- c) Reducir la amenaza de posibles alteraciones o de destrucción física de infraestructura energética crítica más allá de las fronteras comunitarias, mediante un intercambio de mejores

prácticas con todos los socios de la Unión Europea.

- d) Fortalecer las relaciones con los tres espacios geográficos preferentes, destacando la asociación con Rusia y con el norte de África
- e) Profundizar el diálogo y las relaciones con los principales productores de energía, tanto a través de la OPEP y el Consejo de Cooperación del Golfo, como mediante la plena aplicación de los memorandos de acuerdos con Azerbaiján y Kazajistán, trabajando también para establecer nuevos lazos con otros productores de Asia Central como Turkmenistán y Uzbekistán. Asimismo, facilitar el transporte de los recursos energéticos del Caspio a la Unión Europea.

Finalmente, la Comunicación de la Comisión “sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional. La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras”, de 2011, insiste en que la política exterior de la UE en materia energética es esencial para la realización del mercado interior de la energía<sup>25</sup>. Como se verá a continuación, el documento de 2011

<sup>23</sup> González-Varas (2006), p. 156.

<sup>24</sup> Véase, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento (2007-C) pp. 3 y ss.

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo

mantiene la línea de trabajo fijada por el Libro Verde de 2006, confirmando de manera más o menos similar las prioridades de la UE en esta materia, aunque profundizando, especialmente, en las siguientes áreas:

- 1) Fortalecer la dimensión exterior del mercado interior de la energía. Insiste la UE en que la relación de los Estados miembro con los países productores debe realizarse bajo una sola voz, al amparo de las instituciones de la Unión y no en base a acuerdos bilaterales. Las relaciones bilaterales entre Estados miembro y terceros países en materia de energía —argumenta la Comisión— pueden dar lugar a una fragmentación del mercado interior y no ayuda a la seguridad energética de la UE (p. 2). La coordinación en el mercado interior se debe lograr a través de un mecanismo de intercambio de información sobre acuerdos intergubernamentales entre Estados miembro y terceros países en el ámbito de la energía. Este mecanismo ya funciona y con buenos resultados en el ámbito del gas<sup>26</sup>. Por otra parte, debe privilegiarse la negociación de

acuerdos a escala de la UE con terceros países, especialmente para facilitar proyectos de infraestructuras de gran escala.

Asimismo, la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, asumen el compromiso de aumentar la cooperación en materia de energía, a fin de aumentar la integración del mercado y la seguridad energética con los Estados socios de la Política Europea de la Vecindad (Comunicación de la Comisión, 2011-B). La idea central es exportar el concepto de mercado energético común a los países vecinos, con los cuales interese la cooperación energética (Noruega, Suiza, Turquía, etc.).

Por otra parte, resulta esencial en esta estrategia el diálogo entre la UE y Rusia. En este sentido, se promueve el paso desde la asociación hacia la integración, que concluya en la convergencia de los dos mercados energéticos (Sánchez, 2008; Benavides, 2011). Desde esta perspectiva, la hoja de ruta de la Energía UE-Rusia 2050 marca el diálogo de ambos, pero sin duda se trata de una relación compleja (Comisión de Industria, Investigación y Energía, 2013).

Finalmente, el Informe de la Comisión de Industria, Investigación y Energía, de 2013,

---

y al Comité de las Regiones, (2011-B), pp. 3 y ss.

<sup>26</sup> Este mecanismo está contemplado en el Reglamento de la Unión Europea (2010), pp. 22-54.

señala que el fortalecimiento de la estrategia energética exterior de la UE debe centrarse en los países vecinos, en armonía con la Política Europea de Vecindad.

- 2) Reforzar la cooperación en favor de una energía segura, fiable, sustentable y competitiva. En la Comunicación de 2011 se inicia el análisis de esta estrategia indicando el carácter de la UE de gran consumidor e importador de energía, pero al mismo tiempo se pone énfasis en su potencialidad como proveedor de tecnología energética, asociada esencialmente a la industria de las energías renovables. El fortalecimiento de la cooperación en materia de energía está directamente relacionado con el modelo energético implementado por la UE. Es decir, no se promueve un modelo indeterminado de cooperación en materia energética, sin que se trate de una energía segura, confiable (a través de la interconexión), sustentable y competitiva. Traducido en terminología de la UE, se está transfiriendo la cooperación energética estandarizada en los cuatro objetivos específicos de su política común para la energía.

Los beneficios que observa la UE en el desarrollo de la estrategia de cooperación dicen relación con tres aspectos básicos:

en primer lugar, el mejoramiento de la interconexión regional, creando grandes mercados territoriales que puedan armonizar precios y, en consecuencia, generar igualdad de condiciones en el mercado mundial. En segundo lugar, se favorece la cooperación entre países consumidores y proveedores de energías tradicionales, permitiendo una “gobernanza energética” (Comunicación de 2011). También se promueve la asociación con economías industrializadas y en rápido crecimiento, a fin de crear mercados globales de energía, transparentes y previsibles, y mantener la investigación y el desarrollo tecnológico para generar nuevas fuentes energéticas. En tercer lugar, la Unión Europea busca obtener de los Estados productores el compromiso de estabilidad en las importaciones de energías tradicionales, y además implementar proyectos de transferencia de las energías renovables y de eficiencia energética hacia países en desarrollo, que aumenten la viabilidad económica de la investigación y el avance tecnológico.

- 3) Mejorar el acceso de los países en vías de desarrollo a las energías renovables. Para esta estrategia, la Comunicación de 2011 expresa su preocupación por los aumentos de la población mun-

dial y del consumo de la energía, sobre todo de los países emergentes, que están provocando inestabilidad en los precios de la energía, generando problemas de seguridad de suministro y de incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La energía desempeña un rol trascendental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y es un elemento esencial para erradicar la pobreza (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000). Desde esta perspectiva, el acceso a la electricidad de los países más vulnerables (especialmente en África subsahariana y sur de Asia), como elemento de desarrollo, constituye una importante preocupación de la UE. En este contexto, su fortaleza en materia energética está en la producción de electricidad con energías renovables y, por ello, su plan de cooperación internacional con los países en vías de desarrollo se cimienta en promover el uso de energías renovables y que estos países utilicen eficientemente sus propios recursos (Libro Verde, 2010; Comunicación de la Comisión, 2011-C).

De acuerdo con el documento de 2011, las ventajas de esta planificación son muchas. Se logran reducir los riesgos de seguridad energética, pues se

controlarían las fluctuaciones en el precio del petróleo y no controlarían el aumento de su consumo por parte de países en desarrollo. Además, se previene el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero, por el eventual mayor consumo de hidrocarburos o combustibles sólidos; se fomenta la integración regional y el comercio de electricidad.

Las primeras estrategias comunitarias que comenzaron a diseñar la génesis de una política energética común, incluyeron como uno de sus objetivos la sostenibilidad, la necesidad de incorporar la cuestión ambiental en el modelo que se promovía. Un ejemplo de ello es la Resolución del Consejo de 1974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la Comunidad, que establece las orientaciones que esta debe tener, y precisamente se encuentra, entre ellas, la consideración de los problemas relativos a la protección del medio ambiente en el contexto de la Comunidad Europea. Pero no se queda allí, pues plantea que el reforzamiento de la seguridad en el abastecimiento se logra no solo potenciando la energía nuclear y los recursos hidrocarburos y de combustibles sólidos, sino que también con el desarrollo de

diferentes fuentes de energía y la investigación tecnológica.

Por tanto, la incorporación progresiva de las energías renovables en el combinado energético de los Estados miembro va de la mano con la investigación y el desarrollo de tecnologías cada vez más eficientes de fuentes de energías renovables. Un claro ejemplo de esto son las industrias de Alemania, Dinamarca y España, que construyen gran parte de las centrales eólicas o fotovoltaicas no solo de Europa, sino también de otras regiones de mundo, como Latinoamérica. Ello ha llevado a Europa a pensar una política exterior energética que incluya la colaboración en tecnología para la introducción de energías renovables como moneda de cambio en los acuerdos de cooperación con países en desarrollo.

La transferencia tecnológica no solo está relacionada con el cumplimiento de objetivos de cooperación al desarrollo, como objetivo de la política exterior de la UE, sino que también trae aparejados beneficios económicos relacionados con la estabilidad del precio del petróleo, la adquisición de bonos de emisión de carbono y la captación de los fondos europeos destinados al desarrollo de

energías renovables en los países en desarrollo<sup>27</sup>.

- 4) Promover mejor las políticas de la UE más allá de las fronteras. La UE promueve aquí un sistema general de asociaciones en materia de energía, pero que admite diferenciación y flexibilidad. El innovador enfoque planteado por la Comunicación de 2011 entiende que existen distintos tipos de relaciones que pueden establecerse con terceros Estados (relación de integración de mercado, relación consumidor/proveedor, relación consumidor/consumidor), y que, por tanto, pueden generarse distintos instrumentos políticos y jurídicos. La siguiente tabla ilustra la situación descrita.

---

<sup>27</sup> El último punto, captación de los fondos europeos destinados al desarrollo de energías renovables en los países en desarrollo, tiene que ver con un modelo utilizado por muchas instituciones que asignan recursos a los Estados emergentes, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la propia UE. En el caso de la energía, por ejemplo, la UE promueve la cooperación para el desarrollo de las energías renovables, por tanto, asigna recursos para la implementación de centrales de este tipo de energías, proyectos que son desarrollados, en definitiva, por empresas españolas, danesas o alemanas, que son quienes tienen la tecnología.

### Enfoque estratégico para la asociación de la UE con terceros países en materia energética

Asociación de la UE con terceros Estados	Con sus vecinos/socios de integración del mercado	Con los principales proveedores de energía y países de tránsito	Con los principales agentes del ámbito de la energía en todo el mundo	Con los países en vías de desarrollo
Alcance	Todas las cuestiones que abarca la política energética de la UE	Amplio abanico de cuestiones de interés común como seguridad de la oferta/demanda, cooperación industrial, asuntos relativos al comercio y la inversión...	Cuestiones prioritarias como la investigación y la innovación, tecnologías hipocarbónicas, eficiencia energética, normas...	Estrategias de desarrollo de bajas emisiones, acceso a la energía, marco político y reglamentario, fomento de la generación y del transporte de energía, energías renovables
Instrumentos	Tratado de la Comunidad de la Energía	Diálogos estratégicos en materia de energía	Cooperación <i>ad hoc</i> en materia de energía	Cooperación <i>ad hoc</i> en materia de energía
	- Instrumentos con arreglo a la Política Europea de Vecindad, instrumentos de respuesta a las crisis y/o acuerdos específicos de cooperación y asociación que abarquen, entre otras cuestiones, la energía - Tratado sobre la Carta de la Energía		Otros instrumentos aplicables	Instrumentos con arreglo a la política de desarrollo de la UE y, si fuese pertinente, instrumentos de respuesta a las crisis
	Acuerdos comerciales			

(Fuente: Comisión Europea)

El diálogo de la UE con sus socios principales se proyecta, por tanto, distinguiendo entre ellos de acuerdo a las categorías y a través de los instrumentos mencionados en la tabla. Se insiste, al mismo tiempo, en la necesidad de que la Unión Europea tenga una sola voz en el concierto internacional, representando todas las exigencias de los Estados miembro. Esta coordinación entre las estrategias exteriores

de los Estados miembro, se logrará a través de un grupo estratégico para la cooperación internacional en materia de energía, que todavía no ha sido creado.

En definitiva, puede observarse una intensa actividad de la Unión Europea para potenciar una política exterior en materia energética, que entra en conflicto con las políticas exteriores de los Estados miem-

bro<sup>28</sup>. El deseo de reunir los intereses de todos los Estados miembro y presentarlos con una sola voz en el contexto internacional para aumentar el peso de la UE en los procesos globales de toma de decisiones en materia energética, colisiona con la necesidad de cada Estado de mantener la soberanía para tomar decisiones en seguridad energética, precisamente por la relevancia que tiene la energía en el mundo de hoy<sup>29</sup>. Se trata de una cuestión pendiente al interior de la misma UE, y que difícilmente será resuelta en el corto plazo. No obstante, debe valorarse el esfuerzo que se realiza por lograr un enfoque regional de la seguridad energética, que permita avances significativos en una estrategia común para enfrentar los problemas de seguridad generados en cada Estado miembro, aprovechando sus fortalezas de manera solidaria.

<sup>28</sup> Un claro ejemplo de esta afirmación es la agenda particular que llevan adelante Alemania y Rusia, aunque queda por ver los efectos que tendrá sobre esta el conflicto de Ucrania; o España con los países del norte de África. Sobre la cooperación energética Alemania-Rusia, puede consultarse el interesante artículo de Rahr (2007), pp. 137-145.

<sup>29</sup> El elemento psicológico de la seguridad energética a que hace referencia Escribano, y que lleva a los Estados a no renunciar a tomar sus propias decisiones en materia de seguridad energética. Véase, nota 13.

## V.- CONCLUSIONES

Chile debe mirar con atención el trabajo que ha realizado la UE desde que ha tomado conciencia que las reservas de petróleo (y gas en el contexto actual) eran limitadas y estaban en poder de algunos países y, por tanto, se debían explorar nuevas fuentes energéticas y fomentar asociaciones estables y confiables con estos países productores de hidrocarburos. Ante esta situación, especial interés tiene la elaboración de una política que aborda la seguridad energética desde una mirada integral y colaborativa con los otros objetivos de la política energética común (sustentabilidad, competitividad e interconexión). Desde esta perspectiva, se avanza progresivamente en las diversas manifestaciones que tiene el concepto, esto es, en cuanto a seguridad de abastecimiento, expresión de la seguridad nacional y grado de dependencia de los combustibles fósiles y de los países productores de estos recursos.

En consonancia con esta estrategia, la seguridad energética se aborda desde una doble dimensión, tanto interna como exterior, situación que también resulta interesante.

En el ámbito interno de la UE, se ha privilegiado la seguridad de abastecimiento y, desde esta perspectiva, cabe entender las diversas medidas propuestas. En cuanto a la primera de ellas —creación de un



marco que estimule las inversiones adecuadas para hacer frente a la creciente demanda de energía—, Chile parece haber tomado una decisión acertada al promover, a través de la reforma a la Ley General de Servicios Eléctricos de 2005, los contratos a plazo, obligatorios para las empresas distribuidoras, para garantizar a los clientes regulados el suministro de electricidad; contratos que se celebran mediante procesos de licitaciones abiertas, competitivas y transparentes (Serra, 2011; Vergara, 2007; Maldonado y Herrera, 2007). De hecho, la propia UE ha recomendado a los Estados miembro promover los contratos *forward* entre empresas generadoras y grandes consumidores y consorcios de consumidores, como una forma de dar seguridad de abastecimiento a los ciudadanos europeos (Communication from the Commission, 2013).

No obstante, en Chile esta estrategia no ha tenido consecuencias relevantes en el crecimiento de la capacidad instalada en generación, ni ha aumentado la competencia en el mercado eléctrico, en parte, por el tamaño del mercado que parece ser poco atractivo para cautivar a nuevos competidores y por la problemática generada por la judicialización de la instalación de centrales eléctricas en el territorio, por causas relacionadas con la participación ciudadana y la protección del medio ambiente (Communication from

the Commission, 2013). Por otra parte, De Hauteclocque advierte que los contratos a largo plazo provocan la captura del consumidor, situación que atenta contra la competencia (2008).

Asimismo, nuestro país debe avanzar decididamente en el reforzamiento del derecho a acceder equitativamente al recurso energético. En un mundo globalizado, en que el acceso al conocimiento está directamente relacionado con el mundo virtual y las nuevas tecnologías, resulta fundamental que todos los ciudadanos tengan un derecho subjetivo al abastecimiento de electricidad, como manifestación moderna del principio de igualdad de oportunidades. El avance en las atribuciones fiscalizadoras de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) debe ir acompañado de un aumento en el contenido del derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios esenciales. Asimismo, deben reforzarse las atribuciones del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) para que la defensa de estos derechos no sea potestad únicamente de un órgano específico en materia de electricidad (SEC), sino que también del órgano que, de manera general, se encarga de la defensa de los derechos del consumidor, para que pueda mediar en las controversias entre las empresas eléctricas y sus clientes.

En el mismo sentido, deben crearse las condiciones para que las

empresas puedan acceder a recursos globales. Para nuestra realidad, esto significa comenzar por conectar entre sí los sistemas eléctricos existentes en Chile, para posteriormente promover la interconexión con otros países de nuestro entorno. La interconexión de redes a nivel regional, aumenta las posibilidades de respuesta de los diversos mercados eléctricos ante situaciones puntuales de falla del sistema o ante períodos más extensos de desabastecimiento, lo cual conlleva un aumento de los índices de seguridad energética. No obstante, debe reconocerse que este tema requiere de un trabajo mayor y coordinado para establecer parámetros mínimos de infraestructuras energéticas nacionales, a fin de lograr similares niveles de desarrollo eléctrico que permitan la interconexión en ciertas condiciones de equivalencia.

La actividad de la UE referida a proponer medidas que aportaran seguridad energética y que, al mismo tiempo, introdujeran mayores estándares de sustentabilidad del modelo, permite sacar las mayores enseñanzas para Chile. En este sentido, la reducción de la demanda (a través del ahorro y la eficiencia energética) y la diversificación de la combinación energética, mediante un mayor uso de energías autóctonas y renovables, constituyen un punto alto en el desarrollo de la política energética común. La preocupación surgida con las crisis del

petróleo suscitadas en la década de los setenta, por la dependencia energética de los hidrocarburos, recurso escaso en Europa, dio inicio a un trabajo intenso en generar una política energética común y promover la asociación con Estados productores, que se mantiene hasta el día de hoy. Pero con la misma intensidad se fomentó la investigación y desarrollo tecnológico que permitió a la UE erigirse como un referente en la producción de energía con fuentes renovables, así como en la eficiencia energética.

De esta forma, la escasez dio lugar a un trabajo planificado que llevó a la UE a situarse a la cabeza de la producción de energías renovables, y una vez consolidada esta industria europea, conducir sus relaciones con terceros Estados, incluyendo a la preocupación ambiental (y ahora también el cambio climático) en su agenda internacional. Esta fórmula ha sido utilizada, especialmente, en sus relaciones con los países emergentes y en vías de desarrollo, a fin de incidir en sus modelos de desarrollo y transferir sus tecnologías avanzadas. Fruto de este trabajo de largo plazo y planificado, la UE se ha convertido en un influyente actor del nuevo modelo energético sustentable que se promueve como medida de calidad de vida de las personas, y donde su industria de energías renovables y su tecnología eficiente tienen cabida.

La reducción de la demanda, la tecnología eficiente y la diversificación energética permiten importantes avances en seguridad energética, al mismo tiempo que modifican el modelo energívoro propio de nuestra época, y la UE ha impulsado fuertemente estas tres medidas que promueven, en última instancia, un cambio hacia un modelo de desarrollo sustentable. Chile debe hacer esfuerzos por comenzar, de manera decidida, a transformar su modelo actual de desarrollo, que requiere altos niveles de consumo energético y que implica —como consecuencia— mayores esfuerzos de generación de electricidad, elevando los requerimientos de infraestructura que permiten asegurar el abastecimiento.

El avance en estrategias que permitan la reducción de la demanda energética, su uso eficiente y la diversificación de la matriz energética, aumentando la participación de las energías renovables no convencionales (ERNC), disminuye la exigencia de aumentar la capacidad instalada de generación en el país, situación que conlleva una reducción de los conflictos de la industria eléctrica con la ciudadanía.

Asimismo, el desarrollo de las energías renovables fue progresivamente relacionado con el principal problema ambiental de nuestro tiempo: el cambio climático. Esta asociación de estrategias relacionadas con la energía y el cambio

climático, por parte de la UE, ha significado el surgimiento de un nuevo modelo energético, bajo en emisiones de carbono (hipocarbónico).

Chile debería comenzar a implementar una política energética que permita la transformación de nuestro modelo energético en este sentido, si no quiere perder competitividad en el mercado global del futuro, que reclamará a los países con bajos niveles de emisión de CO<sub>2</sub> en los procesos productivos de su industria.

En términos generales, en nuestro país se pueden identificar tres grandes momentos de actividad legislativa para el incentivo a las renovables no convencionales. En primer lugar, las Leyes cortas I y II, que hacen dos cosas: a) exceptúan del pago total o parcial de las tarifas de peaje por el uso de los sistemas de transmisión troncal, a las centrales de generación con fuentes renovables no convencionales (y las instalaciones de cogeneración eficiente), que inyecten al sistema hasta 20.000 Kw. de potencia, y b) se establece un sistema de licitaciones públicas para bloques de electricidad que deban adquirir las empresas de distribución, con el fin de garantizar el suministro a los clientes regulados por períodos no inferiores a 3 años. Se cumplían varios objetivos con las Leyes cortas I y II, pero en lo que aquí interesa, se buscaba incentivar el desarrollo

de las renovables, dado que se reducirían los costos derivados del transporte de la electricidad y se estimularía la presentación a las licitaciones de proyectos de generación con fuentes renovables no convencionales.

En segundo lugar, la reforma de 2008 (Ley 20.257) introduce una obligación para las empresas que efectúen retiros de energía desde los sistemas eléctricos del Norte Grande y Central para su comercialización, en el sentido de acreditar que al año 2024 el 10% de estos retiros, en cada año calendario, haya sido inyectado a cualquiera de dichos sistemas, por medios de generación renovables no convencionales, propias o contratadas. Se establece también un incentivo a la producción con fuentes renovables no convencionales. Aquella empresa que genere más de dicho porcentaje de electricidad con estas fuentes, podrá traspasar sus excedentes a otras empresas eléctricas que no cumplen. Por último, fija una sanción por el incumplimiento de esta obligación: pagar un cargo de 0,4 UTM por cada megawatt/hora de déficit respecto de su obligación.

Y en tercer lugar, la Ley 20.698 de 2013 hace esencialmente dos cosas: la primera de ellas, subir el porcentaje de la participación de las ERNC en la matriz energética de 10% a 20%. Total, por poner números. Y, segundo, y aquí hay

una buena medida, propone una fórmula para alcanzar este 20% en 2024: “las licitaciones públicas anuales”, para dar cobertura total a la obligación progresiva de cumplir con las cuotas anuales de participación de las renovables.

En resumen, esta ha sido la apuesta legislativa que tenemos para el desarrollo de las ERNC en Chile.

Aún cuando la Agenda de Energía, del Ministerio del ramo, prometa una verdadera revolución en la materia, fundada en una mayor intervención del Estado en la planificación de los sectores energéticos, solo pueden observarse instrumentos que buscan aumentar progresivamente la incidencia de estas fuentes energéticas en el combinado energético nacional.

Se propone, en cambio, que las ERNC se integren a una estrategia mayor, destinada a que Chile sea identificado con la tecnología de dichas energías a nivel regional. Para ello debe fomentarse la investigación científica y el desarrollo de tecnología, que nos permitirá abordar el debate energético regional como un actor relevante. La ausencia de fuentes energéticas tradicionales se debe transformar en una oportunidad para el desarrollo de nuestras fuentes energéticas autóctonas, y convertirnos en exportadores de tecnologías renovables en el mercado regional y global.

En cuanto a la dimensión exterior de la estrategia común para la seguridad energética, surge la duda sobre la efectividad de esta forma de abordar el tema por la UE, especialmente si en una asociación económica y política consolidada de Estados, resulta complejo armonizar la actividad de cada Estado miembro para procurar satisfacer sus propias necesidades de garantizar el abastecimiento energético nacional con la propuesta de agrupar las voluntades individuales detrás de una estrategia común, que entregue una dimensión regional a la seguridad energética; que entregue fuerza a Europa para presentarse como actor relevante en el contexto global.

Evidentemente, el contexto regional de Chile hace impensable, en el corto plazo, que nuestro país pueda promover el diálogo con los vecinos, en orden a incentivar la seguridad energética como una preocupación que debe ser abordada con planteamientos comunes para toda América del Sur. Menos, si como país no tenemos opciones energéticas que ofrecer para iniciar este diálogo. No obstante, tampoco debe ser una vía que pueda ser descartada, y por ello el trabajo emprendido por la Unión Europea puede entregar ciertas enseñanzas a Chile, para comenzar a desarrollar una estrategia asociativa clara y a largo plazo en materia de seguridad energética.

La estabilidad política y regulatoria como garantía de atracción de inversiones debe ser otro elemento a explotar por Chile en el contexto de un mercado sudamericano, mucho más atractivo para el inversionista que el mercado nacional. Solo de esta manera podrá invitar a los países de nuestro entorno a iniciar un diálogo que lleve a un proceso progresivo de integración de los mercados energéticos de América del Sur, que permitirá mayores niveles de seguridad energética, pero asimismo importantes progresos en competitividad, que debería significar un aumento en los estándares de servicio al consumidor, de calidad y continuidad del abastecimiento, y menores precios para los clientes de un potencial mercado eléctrico sudamericano.

## BIBLIOGRAFÍA

### A. Libros y capítulos de libros

- Ariño Ortiz, G. (dir.) (2006). *Energía en España y desafío europeo. Seguridad, concentración empresarial, competencia, regulación*. Granada: Comares.
- “Energía en Europa: Problemas actuales” (2011), en Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y Centro de Libre Competencia UC, *La libre competencia en el Chile del Bicentenario*. Santiago: Thomson Reuters, pp. 487-501.
- Bielecki, J. (2004). “Electricity Trade: Overview of Current Flows and Infrastructure”, en Bielecki, J. y Geboye

- Desta, M. (ed.), *Electricity Trade in Europe: Review of the Economic and Regulatory Challenges*. Kluwer Law International: The Hague, pp. 3-22.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). *La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2013). *Comprender las políticas de la Unión Europea. Energía sostenible, segura y asequible para los europeos*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Cremades García, J. y Rodríguez-Arana, J. (2006). “Perspectivas del Derecho de la Energía en España y en la UE”, en Santos Rech, M. y Cameo Bel, F. (coord.), *Derecho de la Energía*, Madrid: Wolters Kluwer, pp. 53-76.
- De Hautecloucq, A. (2008). “EC Antitrust Enforcement in the Aftermath of the Energy Sector Inquiry: a Focus on Long-Term Supply Contracts in Electricity and Gas”, en Delvaux B.; Hunt, M. y Talus, K. (ed.), *EU Energy Law and Policy Issues*. Rixensart: Euroconfidentiel, pp. 91-108.
- De la Quadra-Salcedo, T. (2010). “Seguridad jurídica y protección de la confianza legítima en la regulación de los sectores energéticos”, en Serrano González, M. y Bacigalupo Saggese, M. (dir.), *Cuestiones actuales del Derecho de la Energía. Regulación, Competencia y Control Judicial*. Madrid: Iustel, pp. 163-182.
- Directorate-General for Energy (European Commission) (2011). *Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2012). *Energy, Transport and Environment indicators*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- González-Varas Ibáñez, S. (2006). “El suministro en el sector energético”, en Santos Rech, M. y Cameo Bel, F. (coord.), *Derecho de la Energía*. Madrid: Wolters Kluwer, pp. 151-184.
- Laguna de Paz, J. (2009). *Servicios de interés económico general*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Maldonado, P. y Herrera, B. (2007). *Sostenibilidad y seguridad de abastecimiento eléctrico: estudio de caso sobre Chile con posterioridad a la Ley 20.018*. Santiago: CEPAL.
- Miras Salamanca, P. (2008). “Recursos energéticos en Latinoamérica. Seguridad y competitividad en un entorno mundial cambiante”, en García Delgado, J. y Jiménez, J. (edit.): *Energía y Regulación en Iberoamérica* (vol. I). Cizur Menor: Aranzadi, pp.111-127.
- Organización de Estados Americanos (2006). *Informe de política: Seguridad energética en las Américas*. Washington: Secretaría de Cumbres de las Américas.
- Serra Banfi, P. (2011). “Competencia en los sectores eléctricos, las experiencias de Chile y el Reino Unido”, en Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y Centro de Libre Competencia UC, *La libre competencia en el Chile del Bicentenario*. Santiago: Thomson Reuters, pp. 431-455.
- Soler I Lecha, E. (2007). “Las perspectivas de la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo”, en Barbé, E. y Herranz, A. (eds.). *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus, pp. 89-101.
- Yunta Huete, R. (2008). “El aprovisionamiento de energía: Seguridad del suministro y mercados”, en García Delgado, J. y Jiménez, J. (eds.): *Energía y Regulación en Iberoamérica* (Vol. I). Cizur Menor: Aranzadi, pp. 131-151.

Zapater Duque, E. (2002). *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*. Madrid: Dykinson.

## B. Artículos de revistas

Benavides Salas, P. (2011). “Diez años de diálogo energético entre la Unión Europea y Rusia”. *Cuadernos de Energía*, vol. 30, pp. 26-29.

Cuevas Villegas, C. (2002): “Fijación de Precios. Costo Plus (Costo más margen) y Target Costing (Costeo Objetivo)”. *Estudios gerenciales*, vol. 83, pp. 13-30.

Escribano, G. (2006). “Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE”, Documento de Trabajo N°33/2006. *Real Instituto Elcano de Estudios*, pp. 1-22.

Henríquez Ramírez, A. (2013). “Participación indígena: Desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental”. *Ius et Praxis*, vol. 19, N° 2, pp. 251-300.

Jaria I. Manzano, J. (2013). “Si fuera solo una cuestión de fe... Una crítica sobre el sentido y la utilidad del reconocimiento de derechos a la naturaleza (en la Constitución del Ecuador)”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 4, N° 1, pp. 15-42.

José de Espóna, R. (2013). “El moderno concepto integrado de seguridad energética”. *IEEE.ES*, 32, pp. 1-16.

Martín, I. (2012). “¿Qué *finalité politique* para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. XLV, pp. 359-388

Martínez López-Muñiz, J.L. (1999). “Nuevo sistema conceptual”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, vol. 3, pp. 133-152.

Moraga Sariego, P. (2012). “Principio 10 y desarrollo eléctrico: participación y acceso a la justicia en miras a la implementación de tribunales especializados”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. XXXIX, 2° semestre, pp. 291-317.

Olivares Gallardo, A. (2012). “Servicio público y sector eléctrico. Evolución en Europa desde la experiencia española”. *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, vol. XXXIX, 2° semestre, pp. 437-471.

Pérez Le-Fort, M. (2004). “APEC y la seguridad energética, una visión desde América Latina”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 36, N° 2, pp. 139-159.

Petit, Y. (2006). “A la recherche de la politique européenne de l'énergie”. *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 42, N° 4, pp. 593-620.

Podadera Rivera, P. (2010). “Política de Cooperación al Desarrollo en la Unión Europea vs Política Europea de Vecindad. El proceso Euromediterráneo”. *Revista Universitaria Europea*, vol. 13, pp. 103-122.

Rahr, A. (2007). “Germany and Russia: A Special Relationship”. *The Washington Quarterly*, vol. 30, N° 2, pp. 137-145.

Rodríguez Arana, J. (2005). “Servicio público y derecho comunitario europeo”. *Revista Catalana de Dret Públic*, vol. 31, pp. 375-397.

Rudnick Van de Wyngard, H. “Seguridad energética en Chile: dilemas, oportunidades y peligros”. *Temas de la Agenda Pública*, Pontificia Universidad Católica de Chile, (s.f.), disponible en: <http://web.ing.puc.cl/~power/paperspdf/SeguridadEnergetica.pdf>

Sánchez Andrés, A. (2008). “La dependencia energética europea de Rusia”. *Economía de la Energía*, núm. 842, pp. 97-109.

Sotelo Navalpotro, J. (2002). “Desarrollo y medioambiente en Europa: La política energética comunitaria”. *Observatorio Medioambiental*, vol. 5, pp. 279-328.

Vergara Blanco, A. (2007). “La electricidad ante el derecho; recorrido legislativo de 15 años”. *Electricidad Interamericana*, vol. 100, pp. 29-31.

### C. Normativa y documentación de la Unión Europea

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”, del 22 de enero de 2014, COM/2014/015 final [No publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)*].

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Delivering the internal electricity market and making the most of public intervention”, del 5 de noviembre, C (2013) 7243 final [No publicada en el *DOUE*],

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050”, del 8 de marzo de 2011, COM (2011) 0112 final [No publicada en el *DOUE*].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Sobre la seguridad del abastecimiento energético

y la cooperación internacional. ‘La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras’”, del 7 de septiembre de 2011, COM (2011) 539 final [No publicado en el *DOUE*].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”, del 13 de octubre de 2001, COM (2011) 637 final, [No publicado en el *Diario Oficial*].

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Limitar el calentamiento mundial a 2°C. Medidas necesarias hasta 2020 y después”, del 10 de enero de 2007, COM (2007-A) 2 final. [No publicada publicado en el *DOUE*].

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Plan estratégico europeo de tecnología energética (plan EETE) ‘Hacia un futuro con baja emisión de carbono’”, del 22 de noviembre de 2007, COM (2007) 0723 final [No publicada en el *DOUE*].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Una política energética para Europa”, del 10 de enero de 2007, COM (2007) 1 final [No publicado en el *DOUE*].

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”, 9 de febrero de 2005, COM (2005) 35 [No publicado en el *DOUE*].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Política



- de Productos Integrada. Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental”, del 18 de junio de 2003, COM (2003) 0302 final [No publicada en el *DOUE*].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “El desarrollo de una política energética para la Unión Europea y sus vecinos y países asociados”, del 13 de mayo de 2003, COM (2003) 262 final [No publicada en el *DOUE*].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Mercado interior de la energía: medidas coordinadas en materia de seguridad del abastecimiento energético”, del 11 de septiembre de 2002, COM (2002) 488 final [No publicada en el *DOUE*].
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”, del 13 de octubre de 2001, COM (2001) 637 final, [No publicado en el *DOUE*].
- Comunicación de la Comisión, “Los servicios de interés general en Europa”, del 11 de septiembre de 1996, COM (96) 443 final [No publicado en el Diario Oficial].
- Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de octubre de 2009, por la que se instauro un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía, *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)*, núm. L-285 31/10/2009, pp. 10-35.
- Directiva 2009/119/CE del Consejo, del 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembro a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos, *DOUE*, núm. L-265, 9/10/2009, pp. 9-23.
- Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, *DOUE*, núm. L-211, 14/08/2009, pp. 55-93.
- Directiva 2008/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 22 de octubre de 2008, relativa a un procedimiento comunitario que garantice la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y de electricidad (versión refundida), *DOUE*, núm. L-298, 7/11/2008, pp. 9-19.
- Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura, *DOUE*, núm. L-33, 4/2/2006, pp. 22-27.
- Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, *DOUE*, núm. L-27, 30/01/1997, pp. 20-29.
- European Commission, Commission Staff Working Document, “Generation Adequacy in the Internal Electricity Market – Guidance on Public Interventions”, del 5 de noviembre, SWD (2013) 438 final [No publicada en el *DOUE*].
- European Commission, Commission Staff Working Document, “European Commission guidance for the design of renewables support schemes”, del 5 de noviembre, SWD (2013), 439 final [No publicado en el *DOUE*].
- European Commission, Commission Staff Working Document, “Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanism”, del 5 de noviembre, SWD (2013) 440 final [No publicado en el *DOUE*].

- European Commission, Commission Staff Working Document, “Annexes to the Commission Staff Working Document Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms”, SWD 2013 441 final [No publicado en el *DOUE*].
- Informe de la Comisión de Industria, Investigación y Energía, sobre la Hoja de Ruta de la Energía para 2050, un futuro con energía {2012/2013 (INI)}, del 7 de febrero de 2013, especialmente pp. 30 y ss.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social europeo, “Aplicación de la Comunicación sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional y de las Conclusiones del Consejo de Energía de noviembre de 2011”, del 13 de septiembre de 2013, COM (2013) 638 final [No publicada en el *DOUE*].
- Libro Verde “Política de desarrollo de la UE en apoyo al crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE”, del 10 de noviembre de 2010, COM (2010) 0629 final [No publicado en el *DOUE*].
- Libro Verde “Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”, del 8 de marzo de 2006, COM (2006) 105 final [No publicado en el *DOUE*].
- Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, del 29 de noviembre de 2000, COM (2000) 769 final [No publicado en el *DOUE*].
- Reglamento (UE) n° 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la directiva 2004/67/CE del Consejo, del 20 de octubre de 2010, *DOUE*, núm. L-295, 12/11/2010, pp. 22-54.