


Energía y clima en 2017: volatilidad contenida, implementación climática e incertidumbre política

Gonzalo Escribano | Director del Programa de Energía del Real Instituto Elcano
@g_escribano 

Lara Lázaro | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

Tema

Los principales factores que previsiblemente configurarán 2017 en los ámbitos energético y climático son: una volatilidad más contenida en los precios del petróleo y la implementación de políticas climáticas crecientemente ambiciosas en un contexto de incertidumbre política.

Resumen

El año 2016 ha dejado retos importantes y urgentes para la acción exterior española en materia de energía y clima: la rápida entrada en vigor del Acuerdo de París, la finalización del *rulebook* tras la COP22, las incertidumbres energéticas y climáticas derivadas del *Brexit* y de la Administración Trump: el esperado Paquete de Invierno de la Unión de la Energía y hasta un acuerdo entre la OPEP y Rusia para restringir la producción de petróleo. Muchos de ellos son, de hecho, desarrollos culminados a finales de 2016, por lo que marcan en buena medida lo que puede deparar 2017. Este análisis recoge algunas conjeturas sobre: (1) la geopolítica de los precios del petróleo; (2) la centralidad que para España tendrá la evolución de la política energética europea; (3) el futuro de la ambición climática; (4) el desarrollo y la implementación de la política climática europea y española; y (5) las oportunidades que surgen del vacío de liderazgo que previsiblemente dejará EEUU en las negociaciones climáticas internacionales.

Análisis

La geopolítica de los precios del petróleo

El año pasado se apuntaba que, atendiendo a las previsiones de oferta y demanda, el mercado del petróleo seguiría afectado por un exceso de oferta que mantendría los precios en niveles bajos. De entre las muy variadas previsiones, se retenía un rango para el barril de Brent entre los 55,78 dólares (proyección de la US EIA) y los 37 dólares (según el Banco Mundial), precios entre los que efectivamente se ha movido el mercado en 2016 con una media en torno a los 45 dólares. Tras hundirse a principios de año, el precio del barril se recuperó con las primeras y tenues señales de intervención de la OPEP, hasta superar los 50 dólares en verano. Después del verano el precio bajó con rapidez hasta el entorno de los 45 dólares, para volver a subir a finales de septiembre con los primeros avisos serios de recorte de la producción anunciados por la OPEP en Argel.

A finales de noviembre la OPEP alcanzó un acuerdo, el primero en ocho años, para recortar la producción en 1,2 millones de barriles diarios, al que luego se sumaron un grupo de productores no OPEP liderados por Rusia con un recorte adicional de 558.000 barriles diarios (300.000 Rusia, 100.000 México y cantidades menores Omán, Azerbaiyán, Kazajistán, Malasia, Guinea Ecuatorial, Bahréin, Brunei y las dos Repúblicas de Sudán). Los precios reaccionaron rápidamente al alza, cerrando el año en el entorno de los 55 dólares por barril. El acuerdo entró en vigor en enero de 2017 y tiene una validez de seis meses prorrogable por otros seis. Aunque habrá que esperar al cierre del primer trimestre del año y a los datos sobre fletes de petroleros para contrastar el cumplimiento del acuerdo, varios productores como Arabia Saudí, Kuwait o Irak han publicitado con profusión su reducción de producción durante las primeras semanas de 2017.

Para 2017 las previsiones de precios del petróleo son, como siempre, dispares. Manteniendo las fuentes empleadas para 2016, el rango estaría entre los 53 dólares previstos por la US EIA y los 55 del Banco Mundial. Evidentemente otras previsiones amplían el margen al alza hasta superar los 60 dólares, como las de Merrill Lynch y Bank of America. En cambio, hay analistas que prevén que la rápida respuesta del petróleo no convencional estadounidense puede devolver los precios por debajo de los 50 dólares hacia finales de año. Entre los productores, Gazprom prevé precios de entre 50 y 55 dólares para 2017, el presupuesto para ese año de Arabia Saudí asume precios igualmente conservadores, e Irán maneja rangos similares. En una encuesta realizada por Reuters a 28 analistas a principios de diciembre de 2016, unos días después del acuerdo de la OPEP, las previsiones oscilaron entre los 83 y los 50 dólares, y la media fue de 57 dólares.

Parece que las expectativas de volatilidad de precio se reducen, ajustando los márgenes de las previsiones, sobre todo a la baja. La elevada volatilidad del precio del petróleo se ha considerado como uno de los mayores fallos de gobernanza de la globalización, por lo que su eventual mitigación tendría externalidades geopolíticas y geo-económicas muy positivas. No obstante, hay diferencias en las previsiones sobre la evolución de los fundamentales del mercado petrolero para 2017. La US EIA prevé que la oferta de petróleo seguirá por encima de la demanda al menos hasta 2018, salvo picos de demanda estacionales durante el verano. En cambio, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) en su Oil Market Report de enero de 2017 sí prevé un reequilibrio del mercado para 2017 ocasionado por un exceso de demanda sobre la oferta, y la consiguiente consolidación de los precios.

En todo caso, 2017 comienza con nuevos interrogantes: ¿se respetarán los acuerdos de ajuste de la producción, tanto por parte de la OPEP como de los países no OPEP?, ¿bastarán para eliminar la sobreoferta o incentivarán la producción no convencional estadounidense en mayor o menor medida de lo previsto?, ¿cuál será el impacto de la política energética de la administración Trump?, ¿habrá sorpresas geopolíticas positivas como una recuperación rápida de la producción de Libia y Nigeria, no sometidas a los recortes de la OPEP?, ¿o por el contrario pueden darse evoluciones negativas en esos u otros escenarios?

Las expectativas de precios reflejan distintas respuestas a todas esas preguntas. Si la disciplina entre la OPEP y Rusia se mantiene, los precios pueden ir adquiriendo firmeza en el transcurso de la primera parte del año. Una prórroga del acuerdo alcanzado para la segunda mitad del año, sumado al aumento estacional de demanda del verano, podría facilitar el ascenso hacia la parte alta del rango de expectativas de precios. La experiencia muestra que la OPEP tiene serias dificultades en mantener la disciplina de sus miembros durante largos periodos de tiempo; pero además el acuerdo OPEP-no OPEP que incluye a países no OPEP poco homogéneos, desde México a Brunei, carece de mecanismos para mantener la disciplina. En este contexto, y dadas las dificultades presupuestarias de muchos productores y el incentivo a no cumplir con los ajustes de producción acordados, mantener la disciplina parece relativamente sencillo para el primer semestre del año, pero menos para el segundo.

Prorrogar el acuerdo a la segunda mitad del año requeriría de nuevos esfuerzos negociadores y probablemente reajustes (por ejemplo, ante la positiva evolución reciente de la producción libia y nigeriana) y un nuevo reparto de concesiones y obligaciones. En los primeros días de 2017 se anunciaban los primeros recortes de producción por parte de varios productores OPEP, especialmente de Arabia Saudí y sus aliados del Golfo. De hecho, el 16 de enero el ministro saudí del petróleo, Khalid al-Falih, declaró en el *World Economic Forum* que el acuerdo podría no prorrogarse si los precios consolidan su producción en los niveles actuales, a los cuales los productores estadounidenses de shale no le “quitan el sueño”. A principios de febrero, el director de la National Iranian Oil Company anunciaba en respuesta que la producción iraní superaría los 4 mbd en marzo, sin mencionar siquiera el acuerdo de la OPEP.

En cualquier caso, si se mantuviese el acuerdo, sería previsible que en el último tramo del año la respuesta de los *frackers* estadounidenses acotase la subida de precios con aumentos de su producción, casi toda ella rentable ya en la parte más alta del rango de precios previsto. Si hay algo claro en la política energética de la Administración Trump es que no va a poner obstáculo alguno a la expansión de la producción de petróleo y del *fracking*, pese a los límites establecidos por el presidente Obama en los últimos días de su mandato. No obstante, debe recordarse que el impulso a la producción estadounidense no se debe tanto a la regulación como a la estructura del mercado y a los vectores de precios, que en el entorno actual son mucho más relevantes que la política energética del nuevo presidente, cuya incidencia en materia de hidrocarburos se prevé que sea limitada.

Aunque en menor medida, otros productores podrían también responder con aumentos de producción, como los de aguas profundas latinoamericanos y africanos o la producción del Mar del Norte. De hecho, el acuerdo OPEP-no OPEP deja fuera a algunos de los mayores productores de petróleo del mundo, como Canadá o Brasil, y puede favorecer las reformas petroleras de productores como Argentina. A medio plazo, los productores de Oriente Medio son conscientes de los grandes recursos de hidrocarburos no convencionales de China (su principal cliente). También saben que si hay un país que pueda replicar la revolución estadounidense del *fracking*, aunque por vías diferentes, es China. Pero a corto plazo, los retos para la OPEP y Rusia serán, primero, mantener el acuerdo de ajuste de la producción en la segunda mitad del año; y segundo, buscar una estrategia de salida del mismo para evitar el hundimiento de

precios que ha seguido a cada intento fallido de falsear los fundamentales del mercado de manera duradera.

Respecto a los riesgos geopolíticos, parecen haber quedado en un segundo plano ante el alcance del acuerdo entre la OPEP y, básicamente, Rusia. Quizá uno de los aspectos que han pasado más desapercibidos de las negociaciones entre productores culminadas a finales de 2016 es que el papel destacado de Rusia parece ofrecer una especie de “seguro geopolítico” a la volatilidad de los precios del petróleo. La mediación rusa entre Arabia Saudí e Irán en las negociaciones de la OPEP, o la propia evolución de los conflictos de Siria e Irak mitigan los riesgos geopolíticos y los relegan a factores secundarios.

Rusia también estará en el foco de la política energética estadounidense. El nuevo presidente y su secretario de Estado deberán gestionar temas como la continuación o no de las sanciones al sector petrolero ruso o el acuerdo nuclear con Irán. En el primer caso, no parece compatible suavizar las sanciones a un país que se dedica a negociar y fijar cuotas de producción para falsear los fundamentales del mercado: no hay por qué levantar sanciones a quien decide sancionarse a sí mismo; o si se levantan al menos exigir la renuncia a las cuotas de producción. En el segundo caso, el acuerdo de la OPEP mediado por Rusia ya acota el aumento de producción iraní, independientemente de las consideraciones de política exterior de la Administración Trump y de la relevancia que en ella adquiera Rusia. Por otro lado, Rusia ha reconocido recientemente que la llegada de Trump puede aumentar las exportaciones de gas estadounidense a Europa y plantear una nueva rivalidad geo-económica que hasta ahora el gobierno ruso había descartado.

La recuperación de los precios relajará algo las tensiones económicas de los países productores, aunque no lo suficiente como para no seguir necesitando medidas de ajuste. La economía política de unos precios del petróleo en el entorno de los 50-60 dólares sigue planteando serias dificultades a los gobiernos de los países productores, pero puede permitir enfoques más gradualistas en las reformas necesarias. Hay que recordar que Arabia Saudí ha registrado déficit fiscales récord que le han obligado a recortar subsidios, doblar el precio de la gasolina y reducir el salario de los funcionarios hasta en un 20% para los altos cargos, algo nunca visto en el país. El deterioro de la economía saudí también tiene implicaciones para España, que en 2015 exportó más de 3.000 millones de euros a Arabia Saudí, que ese mismo año fue el séptimo destino de las exportaciones españolas fuera de la UE, por encima de Brasil, Japón o Corea del Sur. Venezuela, incapaz de frenar el declive de su producción, es uno de los halcones tradicionales de la OPEP, pero no parece que los niveles de precios previsibles basten para solucionar su grave situación económica.

Esas dificultades se agravan en productores con costosos conflictos abiertos, como la propia Arabia Saudí con Yemen, o Irak, Libia y Nigeria. Respecto a Libia, resulta imposible aventurar previsiones, salvo que cualquier impacto geopolítico hace años que quedó descontado. En todo caso las noticias más recientes sobre la evolución de la producción libia son positivas: ésta se habría situado en enero de 2017 en casi 700.000 barriles diarios, más del doble de los 300.000 producidos en septiembre pasado. En Nigeria también sería previsible la consolidación de la recuperación de la producción

conforme mejore la gestión del gobierno de los problemas en el Delta del Níger. Finalmente, Argelia se encuentra en una situación de continuidad deteriorada, con las reformas económicas y energéticas semi-paralizadas por la incertidumbre sobre la sucesión del presidente Bouteflika, pero con riesgos a la baja conforme se estabilizan los precios del crudo.

Desde la perspectiva de los consumidores, sean países, empresas o individuos, parece razonable empezar a interiorizar que precios del petróleo tan bajos como los de años pasados no pueden mantenerse siempre. Y que, en consecuencia, las políticas económicas, las estrategias empresariales y las decisiones de los consumidores deberán ajustarse a la estabilización prevista para los precios del petróleo. Estos se mantendrán previsiblemente en niveles no muy diferentes a los actuales, aunque quizá haya un cierto riesgo de subida de precios conforme avance el año. El impacto de la subida de precios se ha manifestado ya desde principios de año por el aumento de los precios del gas natural (en parte por la indexación a los precios del petróleo, en parte por el aumento de la demanda ocasionada por el parón técnico nuclear francés) y el consiguiente incremento de los precios de la electricidad.

Cambio climático en 2016: un año intenso

El 2016 ha sido un año marcado por las luces y las sombras en el ámbito climático. Tras el clímax diplomático de la COP 21 y la ratificación del Acuerdo de París por parte de China y EEUU, se precipitó la entrada en vigor del mismo antes del inicio de la COP 22 de Marrakech, gracias a la ratificación de la UE, entre otros. Es la primera vez en la historia de las negociaciones climáticas que un acuerdo entra en vigor en menos de un año desde su adopción, lo cual indica la importancia del cambio climático en la agenda global.

Otro elemento positivo que ha acompañado la entrada en vigor del Acuerdo de París ha sido la adopción de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal para la paulatina eliminación en el uso de los hidrofluorocarbonos (HFC). En el sector del transporte también ha habido avances. En 2016 se ha aprobado el desarrollo del mecanismo global de compensación de emisiones por parte de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI) se ha adoptado un sistema de recogida de datos sobre el consumo de combustible de los buques y se esperan medidas relativas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 2018.

Los acuerdos alcanzados por la comunidad internacional indican un compromiso global sin precedentes con la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono. Compromiso que se sustenta en la bajada de los costes de las energías renovables, en un mejor conocimiento científico de los efectos del cambio climático, en las oportunidades de negocio para empresas que lideren la transición hacia una economía descarbonizada, en una creciente preocupación de la población por los efectos del cambio climático y en la demanda ciudadana de acción climática por parte de sus gobiernos.

Al compromiso con la acción climática se suma además el sector financiero internacional que cuenta desde 2016 con un informe, liderado por Michael Bloomberg y Mark Carney, sobre comunicaciones voluntarias relativas al riesgo climático al que están expuestas las empresas, elaborado por el Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) del Financial Stability Board. La información relativa a la exposición a los riesgos climáticos (y a la capacidad de gestión de los mismos) serán de gran valor para inversores y aseguradoras, que contarán con información para discriminar en sus inversiones entre empresas que conocen sus riesgos climáticos y los gestionan de manera proactiva y aquellas que no lo hacen.

Los avances y compromisos mencionados indican, como afirmaba la comunidad internacional en la COP 22, que la acción climática es irreversible. No obstante, 2016 también ha supuesto la primera prueba de fuego para el Acuerdo de París. El 8 de noviembre Donald Trump era elegido presidente de EEUU. Como segundo emisor de gases de efecto invernadero, la política climática norteamericana es clave en la descarbonización de la economía mundial.

Aunque existe incertidumbre sobre las medidas que implementará Trump a nivel federal, las declaraciones en materia climática del presidente electo, el nombramiento de escépticos del cambio climático contrarios a la política climática de Obama como el ex gobernador de Texas Rick Perry para el Departamento de Energía, el fiscal general de Oklahoma Scott Pruitt al frente de la agencia de protección ambiental americana (EPA, en sus siglas en inglés) o la nominación de Rex Tillerson, presidente y CEO de Exxon Mobile, como secretario de Estado y cabeza de la diplomacia norteamericana, no son halagüeños. De hecho, el recientemente publicado plan energético de la Administración Trump (*An America First Energy Plan*), recoge en apenas un folio las aspiraciones de aumentar la producción nacional de energía, liberarse de la OPEP o reducir drásticamente la regulación energética, sin ni siquiera mencionar las energías renovables ni el cambio climático, salvo para afirmar que Trump se compromete a eliminar el Plan de Acción Climática (*Climate Action Plan*) de Obama.

Es más, en las primeras dos semanas de la presidencia de Donald Trump, las acciones emprendidas confirman los temores relativos a la falta de ambición climática del nuevo gobierno estadounidense. Hay señales claras del cambio de dirección en la política climática americana, como por ejemplo: la eliminación de las referencias al cambio climático en la página web de la Casa Blanca; las restricciones impuestas en las comunicaciones y publicaciones de instituciones de reconocido prestigio internacional como la agencia de protección ambiental (EPA) y los planes para desmantelar esta institución; la revocación de la ley que limitaba las emisiones de metano de los procesos de exploración y producción de petróleo y gas; y la firma de dos órdenes ejecutivas para avanzar en la construcción de dos oleoductos (Dakota y Keystone XL).

Recordemos también que Trump se comprometió en campaña a derogar el Plan de la Energía Limpia (*Clean Power Plan*), mediante el cual EEUU se comprometía a reducir en un 32% las emisiones provenientes de las centrales termoeléctricas en 2030 en comparación con los niveles de 2005. Además, Trump previsiblemente “cancelará” el Acuerdo de París, y parece que lo hará en breve. Pero, en cualquier caso, según el artículo 28 del Acuerdo de París, EEUU no podrá retirarse del acuerdo antes de 2019.

Por último, se espera que Trump no haga honor a sus compromisos financieros climáticos.

La respuesta de científicos, activistas y políticos no se ha hecho esperar. Desde diciembre hay diversas universidades en EEUU y en Canadá archivando los datos climáticos en servidores privados. El 22 de abril de 2017, día de la Tierra, se ha convocado una [marcha](#) por la ciencia y en contra de una política científica post-factual. Es importante señalar también que se espera un impulso continuado a la política climática por parte de ciertos estados y ciudades norteamericanas. Además, la bajada en el coste de las renovables, y la competencia de otros combustibles fósiles, hace cada vez menos atractivas las inversiones en carbón, por ejemplo. No obstante, a pesar de todas las iniciativas emprendidas para contrarrestar a Trump y del alcance relativamente limitado de las políticas a nivel federal, la incertidumbre vuelve a planear sobre la ambición climática, potencialmente retrasando la transición energética.

Un disgusto adicional para España es la ascendencia que el Institute for Energy Research tendrá en la política energética estadounidense: algunos lectores recordarán a ese "simpático" think-tank republicano que publicó el [panfleto](#) en que se concluía falazmente que por cada empleo creado en España por las renovables se habían destruido 2,2 puestos de trabajo en el resto de la economía.

Volviendo al ámbito internacional, el efecto dominó que la elección de Donald Trump podría haber tenido en las negociaciones climáticas internacionales, con China, entre otros, reduciendo potencialmente su nivel de ambición y paralizando las negociaciones, no se produjo. Al contrario, en Marrakech se volvió a lanzar un mensaje de unidad de la comunidad internacional frente al desafío del cambio climático. La causa del atrincheramiento en los compromisos climáticos adquiridos podría radicar en la toma de conciencia por parte de los gobiernos de la transición que se ha producido desde un sistema internacional de reparto de esfuerzos de mitigación, hacia una situación en la cual los países y las empresas compiten por las oportunidades derivadas de una economía baja en carbono.

Un buen ejemplo de la competencia por las oportunidades de una transición energética global viene en años recientes de China. El agotamiento de un modelo económico muy intensivo en emisiones de gases de efecto invernadero, con las consecuencias socio-económicas y ambientales indeseables que dicho modelo conlleva, está dando paso en China a un nuevo modelo económico, cimentado sobre el XIII Plan Quinquenal chino (2016-2020). China camina hacia un [modelo menos intensivo](#) en emisiones, compite por el mercado de las tecnologías renovables y potencia su proyección exterior como un actor fundamental, y crecientemente activo, en el ámbito climático, entre otros. Los datos en materia de renovables son contundentes: en 2016 China [más que duplicó](#) su potencia fotovoltaica instalada con respecto al año anterior (77GW en 2016 en comparación con 34GW en 2015) y tiene un tercio de la potencia eólica mundial ([más de 145GW](#) de los 433GW instalados a nivel mundial en 2015). La alineación de los intereses económicos, sociales y ambientales chinos está suponiendo un cambio en el liderazgo climático internacional.

En el contexto europeo, uno de los elementos potencialmente desestabilizadores para la política climática en 2016 ha sido la decisión del Reino Unido de abandonar la UE. Así, las incertidumbres sobre los efectos del Brexit en la lucha contra el cambio climático son significativas. No obstante, dado que la política climática del Reino Unido y de la UE han evolucionado de manera coordinada en el pasado, se espera que dichas políticas sigan esencialmente alineadas en el futuro, pero Europa perderá un hábil negociador en la escena climática internacional. Europa también perderá un socio (generalmente) ambicioso en materia climática, dando más peso relativo en las decisiones climáticas europeas a Estados miembros menos proactivos en materia de descarbonización como Polonia e Italia. El efecto del *Brexit*, aun no siendo devastador en el ámbito climático, podría alterar y ralentizar la transición energética europea. Los efectos a medio y largo plazo sobre el mercado europeo de emisiones (EU-ETS) y sobre la Regulación para el reparto de cargas o *Effort Sharing Regulation* (ESR) que afecta a los sectores difusos (comercial, residencial, transporte y agricultura) son también inciertos, y no parece que 2017 vaya a despejar todas las incógnitas al respecto.

En lo referente al liderazgo climático europeo, en 2016 vivimos una situación que podría recordar, en algunos aspectos y salvando las distancias, a la vivida en 2001 cuando EEUU no ratificó el Protocolo de Kioto, sembrando dudas sobre el futuro del régimen climático internacional. En aquel momento Europa tomó el liderazgo de las negociaciones internacionales que culminaron en la entrada en vigor de dicho protocolo en 2005. Como ocurrió entonces, el vacío que dejará EEUU en 2017 en el ámbito de las negociaciones climáticas internacionales podría ser una nueva oportunidad para que Europa retome su liderazgo direccional, esta vez acompañada, entre otros, del resto de miembros de la *High Ambition Coalition*, del *Climate Vulnerable Forum* y de China, estando Europa en esta ocasión debilitada para liderar en solitario en parte por el efecto del Brexit y por la necesidad de reconfigurar el proyecto europeo.

Acción exterior: energía y cambio climático

La política energética europea y el Paquete de Invierno

El año 2016 fue importante para la política energética europea, con la aprobación a finales de noviembre del Paquete de Invierno de la Unión de la Energía. Más allá de una denominación sin duda poco afortunada, que la Comisión intenta reemplazar con poco éxito por la más aseada de *Clean Energy for all Europeans* (en la línea de la iniciativa de Naciones Unidas *Sustainable Energy for All*), el paquete supone, junto con la evolución de los precios del petróleo, el otro gran reto de 2017 para las políticas energéticas de los Estados miembros, las empresas del sector y los consumidores europeos. El nuevo paquete energético supone una transición significativa en la orientación de la política energética exterior europea y la propia Unión de la Energía que puede resumirse en la fórmula “de Tusk a Musk”. La Unión de la Energía surgió como una iniciativa ligada a Donald Tusk, entonces primer ministro polaco y actualmente presidente del Consejo Europeo, destinada a impulsar la diversificación de las importaciones de gas europeas procedentes de Rusia tras las sucesivas crisis gasistas de Ucrania.

En cambio, el paquete de invierno de la Unión de la Energía parece sustituir la estrategia geopolítica de reducir la dependencia europea de las importaciones de gas ruso por la

de diversificar las fuentes energéticas hacia las renovables y reducir la dependencia de los combustibles fósiles, incluyendo el gas natural. Su apoyo a las energías renovables, especialmente a las descentralizadas y al coche eléctrico, así como a su regulación pan-europea y al fomento de los flujos intra-europeos de electricidad de origen renovable, parecen dibujar un horizonte diferente al planteado originalmente por la Unión de la Energía. Por ello, el paquete de invierno parece más cercano a los planteamientos tecnológicos de Elon Musk y los planes de su compañía Tesla que a las ambiciones geopolíticas inicialmente planteadas por Donald Tusk.

Resulta ineludible para España participar activamente en esta transición conceptual de la política energética comunitaria, que ya no abarca sólo los aspectos tradicionales de la seguridad de suministro en hidrocarburos, sino de manera creciente los aspectos geopolíticos del despliegue de las energías renovables, incluyendo los intercambios de electricidad de origen renovable tanto en el seno de la UE como con su vecindad. Dada la extensión del paquete, resulta imposible un análisis detallado del mismo, por lo que los párrafos que siguen se limitan a destacar la oportunidad que supone para la acción exterior de España.

El Paquete de Invierno implica que en 2017 la política energética exterior del nuevo gobierno seguirá centrada en los aspectos eléctricos de la Unión de la Energía. Esta dimensión afecta a temas prioritarios para la política energética europea de España, desde las interconexiones al tratamiento a las renovables y los flujos eléctricos transfronterizos, pasando por la situación de ciudades o islas consideradas periféricas y la propia gobernanza de la Unión de la Energía. Los Estados miembros tienen que presentar Planes Integrados de Energía y Clima a 10 años para alcanzar los objetivos de 2030: por ejemplo, cómo alcanzar el objetivo de 15% de interconexión eléctrica, contribución al objetivo de 27% de renovables y 30% de eficiencia ([en caso de aprobarse la propuesta de la Comisión](#)), o cómo mejorar su situación de seguridad energética. El gobierno deberá presentar a la Comisión un borrador del Plan el 1 de enero de 2018, y a partir de esa fecha se abre un proceso de planificación, monitorización y comunicación programado en paralelo al Acuerdo de París.

Pero el proceso legislativo europeo en el Parlamento y el Consejo empieza mucho antes, en los primeros meses de 2017 y promete complicaciones. Lo previsible es que el Parlamento requiera compromisos más ambiciosos (por ejemplo, un 40% en eficiencia y un objetivo más ambicioso en renovables) y que el Consejo se atienda a los objetivos pactados ya mencionados. El tratamiento de la pobreza energética y el compromiso con los consumidores y la auto-generación también pueden ser objeto de polémica. Desde la perspectiva de la acción exterior, el gobierno seguirá insistiendo en las interconexiones con Francia, pero deberá plasmarlas en dicho Plan Integrado, que definirá las reglas del juego del sector eléctrico español durante una década.

Todo este proceso ofrece a España una oportunidad importante de proyección exterior. Tal vez por primera vez en muchos años, España se encuentre en 2017 en condiciones de contribuir de manera constructiva y propositiva a la política energética europea. El nuevo gobierno se encuentra con un sector saneado y libre de la losa del déficit de tarifa, con gran proyección internacional, y con una política climática muy anclada por el Acuerdo de París. El momento parece el idóneo para elevar el tono de la acción exterior

española en materia de energía, especialmente en Europa. Sería importante que tanto el gobierno como los diferentes partidos políticos fuesen capaces de superar el debate a nivel nacional, con consensos emergentes como los relacionados con la lucha contra la pobreza energética o el cambio climático, para dedicar más atención a la dimensión internacional de la energía, al menos en el ámbito europeo. Para continuar con la figura anterior, de Tusk a Musk hay un gran trecho que puede resultar especialmente fértil para las preferencias energéticas españolas.

Muy relacionado con lo anterior, 2016 se cerró con una declaración conjunta firmada en los márgenes de la COP22 de Marrakech sobre el Establecimiento de una Hoja de Ruta para el Comercio Sostenible de Electricidad entre Marruecos y la UE, firmada por el país anfitrión, Alemania, España, Francia y Portugal. Su objetivo es facilitar los intercambios de electricidad renovable y la integración eléctrica con Marruecos. Durante 2017 deberá alcanzarse un acuerdo de aplicación cuya firma se ha fijado para la COP23. También en diciembre del año pasado, en la Reunión Ministerial de la Energía de la Unión por el Mediterráneo (UpM) de Roma se acordó un “marco regional mejorado” para la cooperación energética euro-mediterránea. Ello permite la puesta en marcha de proyectos conjuntos en las tres plataformas euro-mediterráneas del gas, la electricidad y las renovables.

Desde el Real Instituto Elcano se ha insistido en las *externalidades para la acción exterior española* de este tipo de acuerdos estructurantes y de establecer una *narrativa atractiva de los mismos*. Ello permite proyectarse como compañero de la transición energética de Europa y Marruecos, completando los argumentos españoles a favor de las interconexiones al tiempo que se refuerzan las relaciones energéticas con Marruecos. Sería importante extender esta capacidad de cooperación a países como Argelia, donde España podría contribuir de manera muy importante a establecer una *narrativa más atractiva* para las relaciones energéticas euro-argelinas. España puede apoyarse también en otras iniciativas europeas, como las ya mencionadas plataformas del gas, la electricidad y las renovables de la UpM, e intensificar la actividad y visibilidad de su acción exterior en materia de energía.

La política climática europea en 2017: implementación y diseño

En clave interna, Europa seguirá trabajando en 2017 en los dosieres de la reforma del mercado europeo de emisiones (EU-ETS), la ESR y el dossier sobre uso de la tierra, cambio en los usos de la tierra y silvicultura (LULUCF en sus siglas inglesas), que se encuentran muy avanzados.

El 15 de febrero el Parlamento Europeo *votará* la reforma del EU-ETS cuyo principal objetivo es proporcionar una señal de precios clara al mercado para la descarbonización a largo plazo de las industrias intensivas en emisiones que participan en el mercado europeo de derechos de emisión. Para ello, es necesario modificar la reserva de estabilidad del mercado y proponer medidas que incentiven la descarbonización de sectores intensivos en emisiones al tiempo que se evita el riesgo de fuga de carbono. En lo relativo a la ESR, la propuesta por parte de la Comisión implica un *reparto* entre los Estados miembros del objetivo de reducción de emisiones de los sectores difusos (objetivo que implica una reducción del 30% de las emisiones en 2030, en relación con

los niveles de 2005). La propuesta relativa a la ESR está sujeta a cambios tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo de Ministros de la UE, que además tienen que ponerse de acuerdo para que la propuesta de la Comisión salga adelante. En el ámbito de LULUCF, la propuesta de la Comisión consiste en que los Estados miembros adquieran un compromiso legalmente vinculante hasta 2030 para compensar las emisiones provenientes del uso de la tierra, el cambio en los usos de la tierra y la silvicultura.

Por otro lado, Alemania ostenta la presidencia del G20 hasta finales de 2017. Dos de las prioridades de su presidencia son la implementación de los compromisos climáticos adquiridos en el marco del Acuerdo de París y el acercamiento y alineación de las políticas climáticas y energéticas como prerequisites para asegurar el crecimiento económico.

En clave nacional, España depositó su instrumento de ratificación del Acuerdo de París a principios de 2017. La implementación y el aumento de la ambición son ahora los principales retos pendientes. En este sentido, se espera que España comience a trabajar en 2017 en el diseño de la anunciada *Ley de Cambio Climático y Transición Energética*. Una ley que previsiblemente ordenará las medidas existentes y futuras (con 2030 y 2050 en mente) para la lucha contra el cambio climático. La futura ley deberá abordar la compleja tarea de conjugar el objetivo de la descarbonización prácticamente total de la economía con las demandas del sector empresarial. Un sector que pide reglas de juego predecibles y comparables a nivel internacional, además de un apoyo económico suficiente que evite la pérdida de competitividad de sectores en riesgo de fuga de carbono (deslocalización) frente a empresas europeas e internacionales.

En relación a las tareas pendientes, la OCDE recomienda a España en el último análisis disponible de nuestro desempeño ambiental aumentar la fiscalidad verde, eliminar los subsidios al diesel y reducir la presión fiscal sobre el empleo. Además, insiste en la importancia de la integración y coordinación de las políticas ambientales en las distintas instituciones, así como en la necesidad de mejorar la trasposición de la normativa europea. La OCDE señala la importancia del sector del transporte en el cómputo nacional de las emisiones de gases de efecto invernadero (un 24% de las emisiones en 2014), subrayando las oportunidades de reducción de emisiones en este sector, por ejemplo a través de la electrificación. Las medidas en materia de eficiencia energética, el desarrollo de las energías renovables y las oportunidades en el sector de la construcción también se mencionan como áreas en las que existen oportunidades de mejora.

En cuanto a la acción exterior en el ámbito climático, el vacío que deja la Administración Obama en las negociaciones climáticas internacionales, y la reconfiguración de la UE tras el *Brexit*, proporcionan a España una ventana de oportunidad para aumentar su presencia y liderazgo climático internacional. Para ello cuenta con el apoyo de la ciudadanía española ya que una vez más, como viene sucediendo desde 2011, los españoles afirman que el cambio climático es la segunda prioridad en materia de política exterior, tras la lucha contra el terrorismo yihadista.

Las herramientas a disposición del gobierno para aumentar la presencia española en el ámbito climático a escala global incluyen, entre otras, instituciones como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), potencialmente replicable en otras áreas geográficas, y la financiación climática. Dicha financiación llegará a los 900 millones de euros anuales en 2020 si se cumplen los compromisos anunciados por el gobierno. La adicionalidad¹ de la financiación, además de la inclusión de las demandas de los receptores en la gestión de la financiación, ayudarían a potenciar la imagen de España como país comprometido con los mecanismos de solidaridad climática internacional.

Conclusiones

El año 2017 plantea retos importantes para la acción exterior española en materia de energía. Por un lado, la mayor parte de las previsiones apuntan a una estabilización de los precios del petróleo no muy lejos de los niveles actuales, si bien todo dependerá de la cohesión en el seno de la OPEP en un año que a sus miembros se les va a hacer muy largo. Ello supone una llamada de atención sobre el choque positivo de oferta que ha beneficiado a la economía española en los últimos dos años y que no podía durar siempre, como ya se ha reflejado en España en el aumento de los precios de la electricidad en las primeras semanas del año en curso. Por otra parte, la recuperación parcial de los precios rebaja las tensiones en suministradores importantes para España, como Argelia, Nigeria o Arabia Saudí, si bien no reduce su necesidad de proseguir con las reformas económicas y el ajuste fiscal.

El segundo gran reto energético exterior de 2017 será contribuir al debate sobre el nuevo paquete eléctrico y renovable europeo, y preparar los planes españoles que exige la nueva normativa. También será importante mantener la capacidad propositiva en el espacio energético euro-mediterráneo: avanzando en el nuevo proyecto de intercambios renovables con Marruecos y despejando las dudas sobre la tercera interconexión eléctrica; contribuyendo con ideas a renovar la relación energética europea con Argelia; y, en general, intentando elevar el compromiso y la visibilidad en las iniciativas energéticas comunitarias.

Pero aparte de esos grandes vectores energéticos, 2016 y 2017 también son años de cambio en la micro-geopolítica de la energía que se dirime entre nuevos entrantes e incumbentes, y entre éstos y los consumidores (y prosumidores, actuales o en potencia). Los vectores ideacionales cada vez tienen más peso en las decisiones de los consumidores y la tecnología refuerza sus opciones. Uno de los hitos que ha pasado casi desapercibido en 2016 fue que según anunció la Agencia Internacional de la Energía, 2015 fue un punto de inflexión para las energías renovables, que superaron por primera vez al carbón en capacidad instalada.

En 2017 veremos a la Administración Trump en acción y las primeras decisiones indican un viraje de 180 grados de la política climática estadounidense. El sector financiero

¹ Es decir, que la financiación climática se suma a la ayuda oficial al desarrollo en lugar de detraer fondos de proyectos de desarrollo para la lucha contra el cambio climático. Véase <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11020.pdf>.

internacional contará, gracias al informe del *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD), con una guía para informar sobre los riesgos climáticos y su gestión, información que tendrá un impacto creciente sobre inversores y aseguradoras. En la UE se avanzará decididamente en la reforma del ETS, la ESR y en el dossier sobre LULUCF, trazando la senda de la política climática europea a medio plazo. En España comenzarán las negociaciones para el desarrollo de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética con los horizontes 2030 y 2050 en mente. Se espera pues otro año repleto de acción climática.

Más allá de los grandes objetivos de la política energética y climática comunitaria a 2030 (27% de renovables, 30% de eficiencia –si se aprueba la propuesta de la Comisión–, 40% de descarbonización y 15% de interconexiones), en 2016 supimos que en 2017 Google será 100% renovable, ganando la carrera a Apple y Facebook; y que Tesla, no contenta con entrar en el mercado de los techos solares y las grandes baterías en 2017, quiere producir un millón de coches en 2018. No resulta fácil precisar cuándo se da un punto de inflexión en la transición hacia una economía hipocarbónica, pero quizá 2016 y 2017 cuenten con bastantes opciones.