

¿Qué nos deparará 2015 en energía?

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

Tema

El año 2015 promete mantener a la energía como uno de los ejes de la atención internacional, tanto en el plano europeo como en el global y en muchos escenarios regionales.

Resumen

La UE debe afrontar el reto de desarrollar el paquete 2030 aprobado en 2014, diseñar una Unión de la Energía creíble y plasmar el plan Juncker en inversiones en el sector. Ambos vectores exigirán toda la atención de la Comisión y de los Estados miembros, y muy notablemente del gobierno español que deberá centrarse en proponer proyectos sólidos y bien argumentados al tiempo que mantiene abierta la ventana de oportunidad a favor de las interconexiones creada por la crisis con Rusia. El año 2015 también requerirá esfuerzos importantes para llegar a un acuerdo consistente contra el cambio climático en la cumbre de París de finales de año. Por otro lado, las previsiones apuntan a que la caída de los precios del crudo de la segunda mitad de 2014 se mantendrá en 2015 al menos hasta el verano, si bien pueden darse repuntes a partir del segundo trimestre. Las implicaciones geo-económicas y geopolíticas de esta bajada de precios marcarán en buena medida el escenario energético y económico global, y es importante que la UE y los gobiernos europeos aprovechen la oportunidad para avanzar en la transición energética en vez de incorporar en sus expectativas precios moderados a largo plazo.

Una de esas implicaciones será acelerar el declive de Rusia, que tiene por delante un año muy complicado en lo económico que debería atemperar su aventurerismo gasista. La caída de los precios del crudo puede cambiar el panorama geopolítico latinoamericano. El debilitamiento económico de Venezuela y los bajos precios del crudo erosionan el atractivo de iniciativas como Petrocaribe y, en general, el de los sistemas bolivarianos. También puede complicar el éxito de la reforma energética mexicana y presionar financieramente a Petrobras. Probablemente 2015 tampoco estará libre de otros sobresaltos geopolíticos. Por ejemplo, será un año clave para la evolución de conflictos como los de Irak y Libia, que en caso de agudo deterioro pueden volver a presionar la prima de riesgo en los precios del crudo. La “atlantización” de la pauta española de importaciones de petróleo obligará también a seguir los acontecimientos en África Occidental. Nigeria es ahora nuestro primer suministrador de petróleo, se encuentra muy exigido fiscalmente por la bajada de precios, mantiene una lucha abierta con Boko Haram y en 2015 tendrán lugar unas elecciones cruciales.

Análisis

Interconexiones y Unión de la Energía

El año 2015 se plantea como un período crucial para la política energética europea. En él deberán fijarse las bases de una **Unión de la Energía** que articule un mercado único y una política energética exterior común. La necesidad de erosionar el poder de mercado de Rusia en el mercado energético europeo ha actuado como catalizador de los importantes progresos realizados durante 2014. Entre ellos se encuentran las propuestas de inversiones en infraestructuras energéticas que contiene el Plan Juncker, el compromiso del 10% en interconexiones del Paquete de Energía y Clima y el nuevo impulso a la coordinación de las políticas energéticas exteriores. **España supo aprovechar la oportunidad de postularse como parte de la solución a los problemas energéticos de Europa**, solicitando poder ejercer su derecho a la solidaridad con sus socios europeos si existiesen las interconexiones para ello.

Aunque no se alcanzaron objetivos vinculantes ambiciosos en materia de interconexiones, por primera vez en muchos años el tono europeo al respecto ha comenzado a cambiar y por tanto la oposición francesa resultará cada vez más costosa políticamente. El Consejo de Energía del 9 de diciembre insistió en asegurar que el objetivo del 10% de interconexiones se alcanzaría y en que, si las infraestructuras propuestas no fuesen suficientes, se identifiquen con celeridad nuevos proyectos que permitan alcanzarlo. Para ello, España solicitó en diciembre para planes energéticos en el marco del Plan Juncker más de 25.000 millones de euros (del total de 53.000 millones solicitados hasta 2017), de los cuales 15.000 millones se destinan a la interconexión eléctrica, y en menor medida gasista, con Francia. España tiene que remitir cuanto antes a la Comisión los planes y presupuestos detallados para estos proyectos.

El año 2015 será clave para materializar los compromisos, algo tenues y condicionados, alcanzados. El gobierno español y la Comisión deberán permanecer vigilantes para que las preferencias expresadas en 2014 se plasmen en los presupuestos y que los proyectos de interconexión resulten creíbles desde el primer momento. **Sin interconexiones no puede haber competitividad**, pues no habrá competencia, ni sostenibilidad, porque las renovables no pueden desplegarse conforme a las ventajas comparativas naturales, ni seguridad energética al no poder ejercerse la solidaridad con algunos Estados miembros, como podría ocurrir (de nuevo) en 2015 en aquellos países más expuestos al tránsito de gas ruso por Ucrania. En todo caso, aunque sólo será el año 0 de un proceso de largo plazo que requiere ser mantenido en el tiempo, es importante iniciarlo con buen pie, manteniendo un tono constructivo y propositivo aceptando la transacción sin imposición. Lo previsible es que España pueda presentar en poco tiempo proyectos solventes susceptibles de ser financiados por el mecanismo del plan Juncker y asegurar el progreso adecuado en las interconexiones.

Cualquier debate sobre la dimensión exterior de la Unión de la Energía debe partir de la consecución de un mercado europeo integrado y abierto a la competencia. La propuesta franco-polaca de constituir una especie de central de compras (un monopsonio) a nivel europeo para agrupar los contratos de gas con los proveedores exteriores ha encontrado muchas resistencias, tanto entre los Estados miembros más diversificados de Rusia como de los menos intervencionistas, poco partidarios de politizar los flujos energéticos. Además, es contrario a la política de competencia comunitaria y cuenta con la oposición de la mayor parte del sector gasista, tanto europeo como de Noruega y Argelia, segundo y tercer suministradores de la UE.

No debe desviarse la atención hacia debates secundarios pero igualmente irritantes, sino atender las prioridades de completar el mercado interno. El caso de las interconexiones con Francia es un buen ejemplo: la discusión de objetivos del 10% (o el 15%, indicativo y para 2030) es claramente insuficiente si se plantea (a) descarbonizar el *mix* eléctrico para 2050 y (b) diversificar los suministros de Rusia (¿y su área de influencia?) desde otros proveedores mediante gasoductos desde el Norte de África y GNL de todo el mundo. La única forma de alterar las expectativas y dar credibilidad a la Unión de la Energía es que la Comisión haga un anticipo inmediato para acometer las inversiones necesarias en interconectores.

A lo largo de 2015 deberá detallarse también el **Paquete Energía y Clima 2030** acordado el año pasado. Aunque ha sido criticado por su falta de ambición en casi todos sus objetivos, lo ha sido más por el desajuste implícito en que los objetivos 2020 se hayan mostrado factibles y los de la Hoja de Ruta 2050 se perciban demasiado exigentes. Del 20% de reducción de emisiones en 2020 se ha pasado al 40% en 2030 (80%-90% en 2050), del 20% al 27% de energías renovables y eficiencia energética (aunque como objetivos europeos no vinculantes a nivel nacional) y del 10% de interconexiones (acordado en 2002, ahora obtenido para 2020) a un 15% no vinculante en interconexiones eléctricas. Es cierto que, en renovables y eficiencia, se podría haber sido más ambicioso; y desde luego también en interconexiones, que son un pre-requisito para las renovables y por tanto para la descarbonización. Pero la UE se ha mostrado dispuesta a elevar sus objetivos si la próxima cumbre sobre el clima de París se saldase con compromisos equiparables por parte de otros grandes emisores.

Hacia París 2015

Los resultados de 2014 en materia de lucha contra el cambio climático son positivos, aunque insuficientes y algo decepcionantes. La **Cumbre sobre el Clima de Naciones Unidas de septiembre** había mantenido las expectativas con mucho compromiso político pero contribuciones en reducciones y a la financiación climática mucho más modestas. Poco después, el **acuerdo bilateral entre EEUU y China** fue considerado como un paso político de primer orden en la diplomacia climática, hasta el punto de que algunos observadores consideraron que la vía multilateral quedaba superada. Aunque los compromisos alcanzados por EEUU y China son

claramente insuficientes para prevenir una subida de la temperatura superior a 2°C, se esperaba que el cambio de actitud de los dos mayores emisores mundiales permitiese culminar las negociaciones climáticas con un acuerdo global en 2015. Sin embargo, ese impulso bilateral mostró un recorrido limitado con los magros resultados del COP 20 de Lima, preparatoria de la cumbre climática de París.

China se ha comprometido a alcanzar su pico de emisiones en 2030 y producir para entonces el 20% de su energía mediante fuentes bajas en carbono. La capacidad y la voluntad china de cumplir estos compromisos es incierta, pero el cambio de estrategia es evidente y puede concretarse en políticas medioambientales (lucha contra la polución y eficiencia energética) e industriales (renovables y nuclear). EEUU se ha comprometido a reducir sus emisiones en un 28% para 2025 (sobre niveles de 2005), lo que no implica ninguna novedad sobre el *Climate Action Plan* de Obama de 2013, cuyos objetivos de reducción eran del 17% a 2020, del 42% a 2030 y del 83% a 2050. Estos objetivos son muy inferiores a los de la UE, que se calculan sobre niveles de emisiones de 1990. Por tanto, las bases para el compromiso en Lima no eran tan sólidas.

Además, cumbres que han pasado de unos 1.000 delegados a más de 11.000 en sus 20 años de existencia requieren de una exhaustiva preparación que no puede compensarse con un clima de optimismo. La reflexión sobre la operatividad de estas reuniones puede posponerse a la de París, pero parece evidente que no ofrecen un modelo eficaz de gobernanza climática. Entre sus resultados positivos, Lima permite vislumbrar un acuerdo en París en que la mayor parte de países contribuyan a la lucha contra el cambio climático, si bien será difícil alcanzar reducciones obligatorias de emisiones. Otro punto de fricción es la responsabilidad de los países industrializados y sus reticencias a un aumento sustancial de la financiación para la adaptación en los países en desarrollo.

Naciones Unidas ya ha avisado de que las promesas de reducción de emisiones para la cumbre de París del próximo diciembre no bastan para alcanzar el objetivo de 2°C, y la diplomacia francesa es consciente de que en 2015 deberá trabajar duro para cerrar un acuerdo. Pese al esfuerzo de la UE, China se opuso a que los gobiernos presenten planes detallados de reducción de emisiones y a su monitorización. Cada vez parece más claro que el cariz político del actual sistema de negociaciones climáticas lo hace ingobernable y lo limita a la mera agregación de contribuciones negociadas, siempre insuficientes y poco detalladas. Es deseable que en París se alcance un acuerdo más comprensivo y ambicioso que el que se proyectó en Lima, pero sea cual sea su resultado el día después deberá empezar a trabajarse en una nueva configuración de la gobernanza climática, más institucionalizada, técnica y estable, y menos politizada, esporádica y fragmentada.

Precios bajos del petróleo, pero no para siempre

En la segunda mitad de 2014 los precios del petróleo se desplomaron con mayor rapidez de lo anticipado por la mayoría de los analistas. Si en el documento del año

pasado se aventuraba que “los fundamentales sugieren una relajación de los precios”, para 2015 la conjetura correspondiente sería una estabilización de los mismos en niveles superiores a los de finales de 2014. En 2015 se comprobará la capacidad de ajuste de la industria petrolera a la bajada de los precios. Algunas compañías, como la noruega Statoil, han rebajado las inversiones en aguas profundas para 2015. Muchos productores estadounidenses de petróleo no convencional aún tienen margen de eficiencia técnica (los costes de los bienes de equipo siguen cayendo), pero no todos.

La decisión de Arabia Saudí de dejar que el mercado ajuste los precios, manteniendo su cuota de mercado, tiene una lógica económica impecable: la de que el ajuste del mercado venga de aquellos productores cuyos costes de extracción son más altos, entre los que se encuentran desde los pozos más maduros o pequeños a los de aguas ultra-profundas, las arenas bituminosas de Canadá, el crudo ultra-pesado venezolano y, por supuesto, el *tight oil* estadounidense. Los países del Golfo Pérsico tienen costes de extracción muy por debajo de los precios actuales y, salvo Irak e Irán, abundantes reservas de divisas para sostener sus presupuestos durante períodos prolongados de precios bajos del crudo.

Las previsiones de una ralentización en el aumento de la demanda de petróleo para 2015 podrían alterarse con la bajada de los precios, frenando la destrucción de demanda que ha supuesto el reciente período de precios elevados. Según las últimas previsiones disponibles, la AIE prevé un crecimiento de la demanda de crudo para 2015 de 0,9 millones de barriles diarios, menor que sus anteriores previsiones, mientras que la oferta no OPEP, básicamente estadounidense, crecería en 1,3 mbd. Atendiendo a las previsiones de oferta y demanda, el mercado sigue padeciendo un exceso de oferta que deberá ajustarse en los próximos meses. Por otro lado, la prima de riesgo geopolítico que ha acompañado a los precios elevados de los últimos años puede reactivarse en cualquier momento. La volatilidad de la situación geopolítica en grandes productores como Irak, Irán y Libia, y el potencial de desbordamiento de éstos y otros escenarios de inestabilidad en otros grandes productores de Oriente Medio y el Norte de África o incluso en el Golfo de Guinea, pueden devolver la incertidumbre a los mercados ante interrupciones de suministro o embargos (Irán y eventualmente Libia).

Lo más relevante es, primero, que la bajada de precios supone una triple ventana de oportunidad en los planos económico, energético y, como veremos al tratar Rusia, geopolítico. Segundo, que esa ventana promete ser corta y no permite acomodaciones ni conformismos. Desde la perspectiva económica, la bajada de precios tiene un efecto muy positivo sobre una demanda europea muy átona. Su efecto sobre la inflación debería facilitar la adopción de medidas expansivas en vez de preocupar por su efecto deflacionario, pero en todo caso constituye un choque de oferta positivo bienvenido ante el riesgo de una tercera recesión. Precios más bajos de la energía también ayudarían a la industria europea a recuperar algo de la

competitividad perdida frente a EEUU por el abaratamiento ocasionado por la revolución no convencional.

La **caída de precios también presenta oportunidades para las reformas energéticas en Europa**. Por ejemplo, ofrece la de reducir externalidades medioambientales negativas aumentando los precios del carbono, hoy muy bajos, o introducir impuestos ambientales para compensar en parte la caída de precios y sus efectos no deseados sobre la eficiencia energética. Si la estrategia saudí es frenar la sustitución de su petróleo por fuentes renovables y evitar las mejoras en eficiencia energética, Europa (y España) deberían actuar en consecuencia, invirtiendo parte de los dividendos económicos de la caída de precios en su modelo de transición energética. A diferencia del petróleo o el gas no convencionales, las energías renovables son energías autóctonas que producen a coste marginal cero: una vez realizada la inversión no hay volatilidad en los precios, ni correlación con ningún combustible, ni declive, ni emisiones. Más aún, proyectan poder energético blando, en el sentido de Nye del poder de atracción de un modelo energético como el europeo, basado en la sostenibilidad y comprometido con la lucha contra el cambio climático.

Rusia prosigue su declive

La creciente rivalidad entre Rusia y la UE puede atenuarse si la caída de los precios del petróleo se mantiene. Por un lado, el aventurerismo táctico de Putin contará con menos recursos y reportará mayores costes económicos. Por ejemplo, la caída de precios del crudo, al que Gazprom indexa sus contratos, facilitó a finales de 2014 cerrar el acuerdo con Ucrania intermediado (y avalado) por la UE por su mero abaratamiento. Esa situación puede evitar una escalada de nuevas sanciones económicas o interrupciones de suministro; pero, de nuevo, la volatilidad de la situación en Ucrania puede desbordarse en ambas (u otras) direcciones. En 2015 deben acometerse medidas que muestren a Rusia que la diversificación del aprovisionamiento europeo de gas es creíble. No se trata de eliminar las importaciones rusas, pero sí de mantener la presión en el campo de la política de competencia para evitar el abuso de poder de mercado por parte de Gazprom. Por ejemplo, manteniendo la aplicación del acervo comunitario al South Stream (cuyo objeto es evitar el tránsito por Ucrania para cortar el suministro mejor, es decir, sin afectar a los consumidores de la UE).

También puede ser un mal año para el proyecto Euroasiático de Putin, al menos en su componente geopolítica. Pueden añadirse nuevos socios a la Unión Económica Euroasiática (UEE), formada por Rusia, Kazajistán, Bielorrusia y, desde octubre de 2014, Armenia, que no comparte frontera con ninguno de sus socios, como Tayikistán y Kirguistán. Pero lo harán con escaso entusiasmo. En palabras del presidente kirguizo Atambayev: *"We're choosing the lesser of two evils. We have no other option."* Fuera de esos países (e incluso dentro), la anexión de Crimea y la desestabilización militar de Ucrania han debilitado el ya escaso atractivo de Putin en gran parte de la vecindad rusa. En su vecindad occidental, los países de la ex-

URSS miran más hacia la UE o incluso Turquía; en Asia Central, la iniciativa económica china de la Ruta de la Seda parece mostrar más tracción. La Unión Aduanera Euroasiática puede crecer modestamente, pero la visión geopolítica de Putin de reconstruir el cinturón soviético no es seguida ni siquiera por los miembros de la UEE.

Las sanciones y la bajada de precios pueden complicar aún más la situación económica de Gazprom, y su capacidad para financiar y desarrollar nuevos proyectos, por ejemplo los acordados, en mayor o menor grado, con China. El actual mercado del gas es un mercado de compradores. Los exportadores de GNL (por ejemplo Qatar) han invertido grandes sumas en trenes de licuefacción y pueden reproducir la guerra por las cuotas del mercado del gas en Asia que ha desatado Arabia Saudí en el del petróleo. Con un gas barato y bajo sanciones financieras, Rusia tendrá muy difícil construir las infraestructuras que necesita para avanzar en la diversificación de sus exportaciones hacia China y la India. Puede firmar tantos memorandos de entendimiento como quiera, pero obtener financiación será más complicado, salvo que la obtenga de China a cambio de condiciones aún más ventajosas para ella y todavía menos rentables para Rusia.

Otros ámbitos: Irak contra el Estado Islámico (EI), Libia contra sí misma, reforma mexicana, elecciones en Nigeria, Angola en Portugal...

Hay evidentemente muchos otros focos de atención. Ya se han mencionado las **incertidumbres en Irak** y Libia. En la primera se espera que la contención del EI mantenga la producción inalterada. El reciente acuerdo entre el gobierno regional kurdo y el central para exportar el petróleo controlado por el primero bajo la supervisión del segundo, a cambio del 17% del presupuesto nacional, puede facilitar la estabilización del país, o al menos la de su industria petrolera. No obstante, el acuerdo no incluye al menos 100.000 barriles diarios no declarados en el acuerdo pero producidos autónomamente por el Kurdistán iraquí. Esa realidad de productor dual seguirá pesando sobre las expectativas de producción del país, y puede debilitar la cooperación frente al EI.

De Libia se esperan las novedades a que nos ha acostumbrado en los últimos años: fuerte volatilidad en la producción en función de los vaivenes de la situación interna. Aunque en buena medida el mercado ya lo esté descontando, y los dos gobiernos necesiten ingresos que sólo pueden proceder de las exportaciones de petróleo, no se pueden descartar interrupciones más significativas que las de los últimos meses. De hecho, en el momento de cerrar este documento se producían intensos combates en varias terminales petroleras, cuyas instalaciones parecen estar registrando daños significativos. Una eventual partición *de facto* del país que se plasme en una indefinición de a quién pertenece el petróleo libio podría tener un impacto más profundo y duradero. Desde la perspectiva energética, Libia está inmersa en un clásico conflicto por recursos, en este caso una disputa por las rentas de los hidrocarburos. Mientras no se apliquen mecanismos de reparto y gestión de esas rentas aceptables para los diferentes actores, y eso puede llevar

años, el conflicto continuará y con él la falta de fiabilidad de Libia como suministrador, no digamos como receptor de nuevas inversiones para desarrollar sus ingentes recursos.

Finalmente, **2015 puede consolidar el nuevo patrón español de interdependencia en hidrocarburos**. En 2010 el principal suministrador español de petróleo era Irán, con más del 14% de las importaciones, y Libia suponía más del 12% de las mismas; el embargo a Irán y la situación de caos que atraviesa Libia prácticamente han hecho desaparecer ambos flujos. En cambio Nigeria, que representaba en aquella fecha el 10% de las importaciones españolas de crudo, supone ahora el 17% de ellas. En el último año casi el 30% de las importaciones españolas procedieron del África Subsahariana. Si sumamos la aparición de Colombia y Brasil en la cartera española de importaciones de crudo, y el aumento de las importaciones de México, resulta evidente el desplazamiento del patrón geográfico hacia la cuenca atlántica, que ya representa el 60% de las importaciones españolas de crudo.

En el caso del gas, la suma de Argelia y Nigeria ya representa más del 60% de las importaciones españolas, y la de Trinidad y Tobago más Perú un 10%. 2015 será también fundamental en el arranque de la reforma energética mexicana, que afronta el reto de abrir sus mercados eléctricos y gasistas, y sobre todo revertir el declive de su industria petrolera. Todo ello puede reportar oportunidades importantes a las empresas españolas, si bien la caída de precios y la situación política interna mexicana introducen incertidumbres que requerirán la atención española.

Estos cambios hacen más compleja la gestión política y empresarial de ese patrón de interdependencia: a modo ilustrativo, todavía hay que seguir las negociaciones nucleares con Irán y trabajar en la interlocución con Libia, pero también los riesgos de desestabilización yihadista en un Norte de África ampliado, que abarca el Sahel y llega hasta el Golfo de Guinea. Por eso, España debe también empezar a pensar en las elecciones presidenciales y legislativas nigerianas de 2015 y en el alcance de la actividad de Boko Haram, hasta ahora alejada de las zonas petroleras. Tampoco estaría mal seguir la incursión económica de Angola en Portugal, otro cambio de patrón de comportamiento interesante, ésta vez por el lado de los productores africanos.

Conclusiones

En suma, algunas tendencias claras y muchas incertidumbres que, en clave española, exigirán una gestión activa de nuestra interdependencia energética. Sería aconsejable que la administración española reparara en esta tendencia estructural de los últimos años, creciente interdependencia y aumento de su complejidad, dedicando a la política energética internacional más recursos y una mayor integración de sus instrumentos.