



SANT'ANNA LEGAL STUDIES

STALS RESEARCH PAPER 1/2022

María Dolores Sánchez Galera

**El Pacto Verde Europeo. Gobernanza energética como
instrumento regulatorio en función de la cooperación y la justicia
social**

Scuola Superiore Sant'Anna

Pisa

<http://stals.sssup.it>

ISSN: 1974-5656

Editors

Paolo Carrozza (+)
Giuseppe Martinico
Giacomo Delledonne
Filippo Fontanelli

This page was intentionally left blank

El Pacto Verde Europeo. Gobernanza energética como instrumento regulatorio en función de la cooperación y la justicia social

María Dolores Sánchez Galera

RESUMEN

Durante más de medio siglo el acceso al petróleo y al gas natural ha liderado la narrativa de la geopolítica energética global. Pero las nuevas tecnologías y el rápido auge de las energías renovables delinean un nuevo protagonismo que podría dominar los sistemas de suministro energético e introducir grandes cambios en la esfera regulatoria y el escenario global. La UE ha adoptado su ambiciosa hoja de ruta en función de capitanear una transición ecológica colosal. Los nuevos consensos políticos en función de esta ambiciosa transición se han logrado incluso a nivel internacional para impulsar la Agenda 2030 y para evitar la catástrofe del planeta y del ser humano. Todo ello está inevitablemente creando nuevas ambiciones e instrumentos regulatorios inexplorados con nuevos equilibrios normativos, políticos, económicos y sociales. La alteración en las estructuras de la gobernanza energética se ha convertido en un instrumento tan importante como el regulatorio y el pacto verde no lo ha ignorado, pero es temprano para extraer conclusiones. Este análisis partirá con una reflexión abierta sobre la validez de estos nuevos equilibrios globales y las nuevas estructuras de gobernanza: ¿Todos estos cambios, así como el nuevo Pacto Verde, son verdaderamente válidos para liderar una transición justa?

PALABRAS CLAVE: Geopolítica, energía, regulación, Pacto Verde, gobernanza, justicia social.

El Pacto Verde Europeo. Gobernanza energética como instrumento regulatorio en función de la cooperación y la justicia social

María Dolores Sánchez Galera*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. “EL VIEJO SUEÑO EUROPEO Y EL PACTO VERDE”; III. PERFIL DE UNA NUEVA GEOPOLÍTICA ENERGÉTICA: 3.1. LA TRANSICIÓN Y SUS RIESGOS EN UNA ÓPTICA DE COOPERACIÓN; IV. EL PACTO VERDE: 4.1 EL PACTO VERDE SUS LÍNEAS DE GOBERNANZA Y LA JUSTICIA SOCIAL; V. LA GOBERNANZA COMO NUEVO INSTRUMENTO ‘SOFT REGULATION’ ENERGÉTICA Y LA ‘GOOD GOVERNANCE’ DE LOS RECURSOS; VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Los recursos energéticos han sido pilares fundamentales de desarrollo global durante décadas. Por más de medio siglo el acceso al petróleo y al gas natural han estado al centro de la geopolítica energética y regulatoria, pero desde hace unos años han entrado las energías renovables en un escenario impregnado de nuevos paradigmas ligados a la protección ambiental, a la justicia intergeneracional y a la sostenibilidad de los recursos existentes. La regulación y la política energética dejan de estar lideradas exclusivamente por criterios de mercado y leyes de competencia. Aspectos sociales, intergeneracionales y ambientales entran a formar parte de los debates en sedes decisorias. Diferentes hojas de ruta lanzadas por EU, China y US ambicionando cero emisiones de gases invernadero las propugnan también otros actores internacionales actuando al mismo nivel, las multinacionales. Una buena gobernanza es más que nunca necesaria para regir las nuevas relaciones internacionales y poder facilitar consensos en sectores como la energía, no regulados a nivel global¹. Esto es necesario porque las energías renovables están empezando a dominar el suministro energético, y las relaciones y equilibrios globales existentes están cambiando mientras nuestras sociedades y economías afrontan cambios estructurales y futuros inciertos dominados por una acelerada digitalización y una nueva geopolítica centrada en nuevos recursos naturales. Una geopolítica que se presenta más compleja y llena de incertidumbres ofreciendo un panorama más diversificado en el que encontramos una superposición de la geopolítica de los hidrocarburos, y la geopolítica de las renovables y las redes eléctricas.

El siguiente análisis afrontará las tendencias de la geopolítica emergente debida a la transición, recordando que el tipo de enfoque utilizado para un análisis geopolítico nos llevará a enfatizar situaciones ya vividas conjugadas con un escenario completamente nuevo. Dada la envergadura y el alcance de las transformaciones desde todos los puntos de vista, es evidente que habrá novedades e incertidumbre y nadie se quedará fuera de estos cambios aunque cada uno lleve su paso. Temas tan relacionados como energía, regulación, gobernanza, pacto verde, política exterior de la UE y nuevos equilibrios globales serán analizados brevemente para extraer conclusiones sobre cómo está

* Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Madrid.

¹ En este tema un análisis válido puede encontrarse en los textos de ESCRIBANO, “Pathways Toward a Global Standard for Transparency in the Governance of Energy Resources” en *Global Governance* 23 (2017), 265-283., “A global public goods approach to energy resource governance” y, Escríbano, Paredes-Gazquez, San-Martín, “The Union and the Good Governance of energy resources: Practicing what it preaches?”, en *Energy Policy*, (2020), 12, vol. 147, pp. 111884.

cambiando el mundo y cómo se pueden crear alianzas, consensos y cooperación para actuar en función de una justicia social que pueda ir más allá de los intereses internos y las diferencias políticas a nivel nacional.

II. EL VIEJO “SUEÑO EUROPEO” Y EL PACTO VERDE

Ante las actuales circunstancias de transición cabe preguntarse que ha sido del emergente “sueño Europeo” del que hablaba hace unos años el popular sociólogo americano Jeremy Rifkin ensalzando los valores democráticos y constitucionales del proceso de integración Europea en función de ambiciosos objetivos de integración que iban más allá de los intereses de mercado y la cooperación energética de los orígenes comunitarios. Rifkin definía el proyecto europeo un sueño emergente que podía “dar lecciones” al “sueño Americano”² porque podíamos exportar un modelo democrático (“*rule of law*”) con instituciones jurídicas sólidas que aspiran a una política exterior que pueda garantizar la paz y no la acumulación del poder que sueñan los Estados Unidos de América. Europa soñaba un *welfare* y ha ido renovando su compromiso de integración de mercado inicial para nutrirse paulatinamente de una cultura de derechos humanos y valores sociales y culturales de envergadura constitucional supranacional que ha dado forma a un modelo político, económico y social de naturaleza transnacional exportable en el orden global. Dicha evolución nos lleva hasta la actual hoja de ruta del Pacto verde, que en función de los valores sociales europeos, no debería ignorar los grandes retos de la transición ecológica que debe llevar consigo una sólida política exterior, de cooperación y gestión de las migraciones junto con las transformaciones ligadas a la nueva geopolítica energética y de recursos naturales. Aunque de ello todavía se haya hablado poco.

De alguna manera podríamos decir que el Pacto Verde es una oportunidad de ‘renacimiento’ del viejo sueño europeo pujando por una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna y eficiente en la que el crecimiento estará disociado del uso de los recursos. El paralelismo es posible en la compleja situación actual considerando que los albores de la Comunidad de Estados Europeos nace reestableciendo un nuevo orden geopolítico impulsado por la floreciente industria nuclear de finales de la segunda guerra mundial, y soñando paz y bienestar social. De hecho los primeros tratados Europeos están ligados a los recursos energéticos y a la cooperación transnacional en ese ámbito aunque se respete la soberanía nacional ligada a la gestión de los recursos. Es esta la historia de Europa que dejamos a las espaldas para poder ejecutar una hoja de ruta tan ambiciosa que relata un sueño constante de ‘cooperación’ impulsado por nuevas tecnologías y recursos energéticos ya existentes pero no aprovechables que aporten justicia social siguiendo una verdadera política de cooperación y bienestar que no “deje a nadie atrás”.

El Pacto Verde Europeo nace ya en un contexto de transición energética innegable. La carencia de una competencia energética de la UE en sus inicios e introducida por el tratado de Lisboa posteriormente no ha hecho más que ganar terreno institucional a nivel supranacional, ya sea a nivel jurisprudencial que a nivel político y regulatorio. Y aunque las primeras directivas ligadas a las

² Término que se popularizó en 1931 en la obra *The Epic of America* del historiador James Truslow Adams. Rifkin explica en su obra como surge el sueño americano, sus principales señas de identidad que pasan por el optimismo y las ganas de ‘hacer’ y las razones de su debilitamiento mientras un “nuevo sueño” emerge en Europa. El sueño americano anclado en los principios de la edad moderna con la desacralización de la naturaleza y tiempo, la eficiencia se convierte en la herramienta garante del éxito personal, sólo el más eficiente y productivo podrá ascender hacia la más alto. Este es el origen del “vivir para trabajar” frente al “trabajar para vivir” del sueño Europeo más interesado en la calidad de vida y la preocupación por el bienestar de toda la sociedad. Los americanos, sostiene Rifkin, buscan la felicidad en el hacer, los europeos en el ser. Ver J. Rifkin, *The European Dream: How Europe’s vision of the future is quietly eclipsing the American Dream*, Tarcherperigree, (2005).

energías renovables estén fundadas en competencias ambientales, la nueva competencia energética ha impregnado de cambios la última década de integración Europea con los diferentes ‘energy packages’ y las nuevas autoridades Europeas ligadas a la política energética. El aspecto menos desarrollado en todo este proceso de transición es el de la cooperación internacional estratégica, sobre todo en el mediterráneo, en aspectos relacionados con la energía. La Europa mediterránea podía haber hecho mucho más para cooperar a nivel infraestructural con lugares tan estratégicos como Argel³. De hecho el Pacto Verde que toca directamente los intereses políticos, económicos y sociales globales con gran relevancia para la cooperación y el desarrollo internacional ha sido poco analizado en esa óptica.

Hoy Europa, y el mundo entero se encuentran ante situaciones geopolíticas y sociales inciertas en las que la cooperación, la justicia social y el consenso que nacen en el interior de instituciones supranacionales y transnacionales son más necesarios que nunca. La incertidumbre no es sólo debida a la pandemia global que aún estamos viviendo ligada al covid-19⁴. Europa podría liderar la transición y la lucha contra el cambio climático, pero el problema nace porque siendo uno de los cuatro principales actores de la geopolítica global (USA, China, Rusia y EU) y asumiendo posiciones que tienen en cuenta exclusivamente sus intereses nacionales, se ignora el impacto que esto tiene para la comunidad internacional. Pensemos que USA, EU y China son las grandes economías a nivel mundial, y dos de ellas (USA y China) no sólo son las grandes potencias de la energía nuclear, sino que junto a Rusia son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El peso de estas naciones en el orden mundial es por ello significativo y preponderante, no exento de consecuencias.

La protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático, junto con la nueva agenda de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas 2030, que engloba los anteriores, han creado un consenso a nivel internacional suficiente como para dar paso a una cooperación que nace desde abajo, han dado origen a una nueva gobernanza inclusiva que incluye los actores más variados, pero los aspectos energéticos y la geopolítica están llenos de factores que no se pueden predecir.

III. EL PERFIL DE LA NUEVA GEOPOLÍTICA ENERGÉTICA

La imposibilidad de predecir las consecuencias de la transición energética a través de un análisis basado en viejas premisas constituye un verdadero reto⁵. Recientes análisis regulatorios y económicos de la esfera energética afirman que sería un error seguir aseverando la importancia de un análisis geopolítico basado en el dominio de los recursos del petróleo y del gas que trae como consecuencia argumentaciones de dominación y extrema competitividad que se traducen en leyes injustas.

³ En este tema ver, G. Escribano, “La energía como vector de cooperación y desarrollo sostenible en el mediterráneo”, en *Revista de Occidente*,(2019), no. 461, pp. 23-33

⁴ Autores como Thomas WRIGHT, han paragonado nuestras situaciones complejas similares a escenarios como el de finales del siglo XIX que fácilmente pueden llevar a situaciones de ruptura en el que todo menos la guerra puede pasar. Estas situaciones que se forjan a través de equilibrios de poder las describe WRIGHT, en *All Measures short of war: The contest for the 21st century and the Future of American Power*, Yale U.Press, (2019). Otra línea de autores con mayor afinidad al presente análisis, ver M. Göpel, *The great Mindshift*, Springer, (2015), hablan de transformación y de nuevos paradigmas que ayudarían la economía política a generar instrumentos de acción y capacitación en todos los niveles sociales y de gobernanza capaces de crear sociedades más justas.

⁵ I. Overland, “Uncertain Past, Uncertain Future: How Assumptions about the Past Shape Energy Transition Expectations”, in *Oxford Energy Forum*, accesible en línea: oxfordenergy.org, (2021). El autor presenta una visión crítica de las contribuciones existentes que lanzan conjeturas sobre el futuro geopolítico sosteniendo que en realidad constituye un verdadero reto no poder basar dichas conjeturas o predicciones en viejas premisas.

Introducir análisis nuevos fundados sobre perspectivas que enfatizen la transición energética hacia las renovables son necesarios para exaltar la necesaria cooperación internacional y el cambio significativo de paradigma de transformación y sostenibilidad que es necesario concretizar a nivel global para actuar compromisos tan ambiciosos, tan interdependientes, y con un factor social más necesario, y más evidente que nunca⁶. No obstante, uno de los mayores desafíos regulatorios actuales se encuentra en la necesidad de buscar soluciones globales a pesar de proteger intereses locales. La UE necesita preparar una estrategia de política exterior para gestionar las repercusiones geopolíticas del Pacto Verde, conciliar la independencia energética con la cooperación presentan una ecuación difícil, y una concentración excesiva en la independencia energética puede frenar los impulsos cooperativos tan necesarios para el futuro de una buena gobernanza global.

La transición puede ser una oportunidad para poner énfasis en una geopolítica nueva y más ‘benigna’ que no sólo cambie los equilibrios de las grandes potencias y su relación entre ellas, sino que introduzca uno nuevos equilibrios de poder e instrumentos regulatorios menos rígidos, enfatizando la preponderancia de la capacidad de gestionar las redes de actores múltiples. La nueva geopolítica ya no estará basada en el dominio de recursos naturales, sino en las capacidades de gestión, acceso y almacenamiento de las redes, a pesar del cambio de depender del petróleo y gas, a la dependencia del litio, del cobalto y otros minerales estratégicos que podrían dar lugar a enfatizar instrumentos regulatorios ligados a patentes y a otros tipos de instrumentos de dominación. En cualquier caso las consecuencias de las nuevas transformaciones son inciertas. El caso de China, por ejemplo, es paradigmático porque será una gran beneficiada pudiendo llegar a dominar el mercado de los llamados minerales de tierras raras, esenciales⁷ para múltiples campos de las energías limpias necesarias para la transición (turbinas, paneles, y coches eléctricos). A nivel regulatorio es difícil encontrar instrumentos para equilibrar estas situaciones de dominio que tienen repercusiones globales.

3.1. La transición y sus riesgos en una óptica de cooperación.

Así pues, la transición energética podría ser una oportunidad para acentuar la introducción de instrumentos de gobernanza global menos basados en el dominio y con un mayor énfasis en las infraestructuras, en la multiplicidad de actores capaces de condicionar las nuevas políticas y tendencias regulatorias, en las nuevas tecnologías y en un futuro en el que el poder podría estar en quién tenga la capacidad de gestionar las redes de suministro energético, y no en quien domine los recursos naturales. El ejemplo más cercano de dicha visión de dominio que es necesario abandonar lo encontramos en Rusia que según algunas interpretaciones ha usado sus recursos de gas natural como un instrumento de política exterior y como un arma⁸. La situación actual nos lo vuelve a recordar.

En un proceso de transición energética más ‘justa’ ya avanzado es importante introducir una estrategia para gestionar la cooperación internacional y los futuros riesgos, preguntarse lo qué pasará con los actores globales actuales que han centrado su economía y su desarrollo así como sus exportaciones en el gas natural o en el petróleo. La neutralidad climática a la que aspira el Pacto Verde implica

⁶ M. Göpel, *The great Mindshift*, Springer, (2015).

⁷ No son realmente “tierras”, sino un grupo de 17 elementos de la tabla periódica que poseen propiedades fundamentales para la industria tecnológica y que se utilizan en productos cotidianamente utilizados globalmente (teléfonos móviles, ordenadores, vehículos, y dispositivos médicos). *Vid*, Regueiro y González-Barros, “¿Qué son las tierras raras?”, en *Tierra y Tecnología*, Opinión, accesible: www.icog.es

⁸ *Vid*, I. Overland, op. Cit.,

cambios cruciales en la política exterior y las relaciones diplomáticas de Europa. ¿Qué sucederá con Argelia, Azerbaiyán, Kazajistán, Libia y con Rusia? La cooperación con estos países, sobre todo con Libia y con Argelia son fundamentales ya que sus economías dependen en gran medida de las exportaciones de energía a la UE. Sin embargo, como ha sido señalado⁹, la política energética exterior de la UE está dominada por el debate sobre Rusia y poco sensible a las relaciones de los países del área mediterránea aunque hay margen para un desarrollo de cooperación favorable¹⁰. Proyectos como el *Nord Stream 2* y la reducción de la dependencia de Rusia han protagonizado los debates Europeos por el impacto que tiene en algunos Estados miembros y por las implicaciones en las políticas de vecindad con Ucrania. La competencia entre España e Italia por convertirse en *hubs* gasistas del mediterráneo podría crear desequilibrios de poder, pero no se ha analizado suficientemente. Según algunos analistas, “la propuesta de que la UE financie un gasoducto de más de 7.000 millones de euros y 2.000 km desde los campos de gas offshore de Chipre e Israel hasta Europa supondría falsear con subvenciones europeas las competencias gasistas del Mediterráneo”¹¹, para estos analistas, dadas las capacidades ya operativas de gasoductos y gas natural licuado (GNL), lo que resulta más coherente con el resto del mercado interior, es integrar estas capacidades, y promover interconexiones favoreciendo un mercado interior de la energía.

No obstante, una visión amplia del problema debe llevarnos a la solución de fomentar coaliciones, pero no las viejas coaliciones de ganadores utilizando subsidios para alimentar el antiguo sistema de poder basado en el dominio de los recursos. En una carrera hacia la cooperación, que podría nacer creando coaliciones amigables, el riesgo reside en una ausencia de los incentivos para la misma debido a la exigencia de reducir nuestra dependencia energética. Para ello hay que evitar el riesgo de seguir contribuyendo a los subsidios nacionales y a una regulación ciega que potencie el riesgo regulatorio sin proceder a una estabilización de una buena gobernanza global en el sector energético institucionalizando universalmente mecanismos y estándares de transparencia para las extracciones, la gestión, las inversiones, los pagos e ingresos provenientes de recursos energéticos¹², y que favorezca de manera permanente la cooperación.

Las nuevas tecnologías presentan una ventaja fundamental a la hora de robustecer y acelerar la transición a través de la diversificación del mix energético porque poseen poco coste marginal, no tienen costes adicionales y poseen menor volatilidad en el mercado. No obstante, tienen que convivir con un mundo en el que el petróleo, el gas y la más avanzada tecnología aplicada a la extracción de hidrocarburos van a seguir siendo parte de los recursos energéticos disponibles y del mercado internacional.

La corrupción y la falta de transparencia en la producción del petróleo y gas seguirá siendo una preocupación constante para los juristas y los políticos. El mayor riesgo estriba en la gestión de la misma y en la capacidad de las instituciones Europeas para guiar a las economías emergentes a la explotación de las renovables a través de inversiones, regulaciones benignas y políticas públicas que faciliten su desarrollo y la integración de los principios de buena gobernanza Europeos. De hecho la

⁹ Vid., G. Escribano, L. Lázaro, y E. Lledó, “La influencia de España en el ecosistema europeo de energía y clima”, ARI 87/2019-29/07/2019, accesible: www.realinstitutoelcano.org

¹⁰ Argelia podría convertirse en un socio preferente Europeo. En el paisaje energético mediterráneo la predominante presencia de Italia, Portugal, Francia o Grecia debería adoptar una política de consenso y convergencia y España debería entrar más en ella. Así, ESCRIBANO, G. LÁZARO, L. y LLEDÓ E., “La influencia de España en el ecosistema europeo de energía y clima”, ARI 87/2019-29/07/2019, accesible: www.realinstitutoelcano.org

¹¹ Así, G. Escribano, L. Lázaro, E. Lledó, “La influencia de España en el ecosistema europeo de energía y clima”, ARI 87/2019-29/07/2019, accesible: www.realinstitutoelcano.org

¹² Vid., G. Escribano, “Pathways Toward a Global Standard for Transparency in the Governance of Energy Resources”, in *Global Governance* 23 (2017), 265–283

estrategia de situar América Latina en el mapa Europeo es crucial para una ambiciosa expansión de la política exterior Europea en óptica de colaboración con mercados en expansión y ligados a la realidad de algunos estados miembros.

Europa debe liderar un cambio del mix energético y de la explotación de la tecnología disponible para acelerar el cambio de infraestructuras, la cooperación transnacional entre los estados miembros y global, así como la integración de los objetivos de desarrollo de la Agenda Global 2030 en toda su política de transición verde. En este proceso, una gobernanza energética y una buena estrategia de cooperación con el exterior, incluso con América Latina, constituyen un pilar crucial. Esto podría hacer de Europa, no sólo un líder en la lucha contra el cambio climático, sino en un modelo regulatorio e institucional de buena Gobernanza de integración y transparencia.

IV. EL PACTO VERDE SUS LÍNEAS DE GOBERNANZA Y LA JUSTICIA SOCIAL

El fuerte compromiso hacía la descarbonización a través de la descentralización de suministro y distribución de la energía no es nada nuevo. *The Clean Energy for all Europeans Package* propuesto por la Comisión Europea en Noviembre del 2016 incluyendo 8 textos legislativos son la espina dorsal de los ambiciosos planes de la hoja de ruta regulatoria y política propuesta por el Pacto Verde. Las 8 iniciativas regulatorias en el mercado eléctrico y ámbito del consumidor, la Eficiencia Energética y la Eficiencia Energética de los edificios, Renovables y bioenergía, sostenibilidad, así como los nuevos instrumentos para una gobernanza de la Unión Energética fueron todos publicados en la Revista Oficial de la UE en Junio 2019. En ese año, el *Clean Energy for all Europeans package (CEP)* constituyó un paso muy importante para la implementación de la estrategia de la Unión en el campo de la energía (publicado por primera vez en 2015) para favorecer el compromiso de la UE con el Acuerdo de París donde los principios de ‘good governance’, equidad y justicia son claros para una lucha global y conjunta contra los estragos del cambio climático.

El desafío de conciliar las preocupaciones regulatorias, económicas y sociales de la legislación energética de la UE con la protección de los consumidores vulnerables se ha convertido cada vez más en una prioridad en el ámbito de la "economía social de mercado de la UE" en general¹³. El marco regulatorio europeo con esta última propuesta regulatoria ha sentado las premisas para una transición energética global más democrática basada en una cooperación que aborde la pobreza energética y las desigualdades energéticas injustas en todos los niveles regulatorios¹⁴. Los consumidores están firmemente colocados en el centro de este llamado cuarto paquete, y la lucha contra la pobreza energética es uno de sus principales objetivos al intentar equilibrar los objetivos de competencia, de seguridad energética, protección del medio ambiente y respeto por los principios económicos del mercado. Como se ha avanzado en otras sedes¹⁵, la plena participación de los consumidores en el mercado requerirá una mejor conexión entre los mercados y unas condiciones de inversión atractivas para proporcionar incentivos para el desarrollo de nuevas tecnologías tanto por parte de los productores como de los consumidores. Actualmente, la casuística de inversiones no ha hecho más

¹³ Así, D. Ferri, & F. Cortese (eds), *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Routledge,(2018).

¹⁴Vid. COM (2016) 0860, ‘Clean Energy for All Europeans’,. La propuesta Europea regulatoria “Clean Energy for All Europeans” proporcionan los principios regulatorios fundamentales post-2020, los objetivos de la Comisión son más que nunca, siguiendo las primeras directivas reguladoras del mercado de la energía, la democratización de la transición energética accesible a todos los ciudadanos y a nivel global.

¹⁵ G. Mete, G. and R. Heffron, “The Social Dimension of EU Energy Law”, in D. Ferri & F. Cortese (eds), *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Routledge, (2018).

que aumentar ligada al riesgo regulatorio sin proveer justicia para los pequeños inversores y sometiendo a los Estados al pago de grandes sumas de dinero, sobre todo en el sector de las renovables, con laudos millonarios que deben saldarse como resultado de la adhesión a la Carta Europea de la energía y a los compromisos para resolución de conflictos a través del tribunal de arbitraje previsto en la misma.

Desde su inicio, el proyecto Europeo de creación del espacio Europeo de una Unión en el sector energético, lanzado en 2015¹⁶, ha tenido el objetivo acelerar la transición y modernización de la economía europea hacia un sistema bajo en emisiones de carbono, eficiente y socialmente justo, que en última instancia beneficie a los ciudadanos europeos. Pero la superposición de geopolíticas distintas y los mecanismos ligados a viejos tratados de cooperación (como el Tratado sobre la Carta de la Energía) en un sistema energético basado en hidrocarburos y gas natural son grandes interrogantes por resolver a nivel político para fomentar una tendencia de justicia social.

Así, el fortalecimiento y la protección del consumidor que se sitúan en el centro de una transición energética justa que debería acelerarse en su dimensión social a la luz de los nuevos y ambiciosos planes del Pacto Verde, deja muchos factores sin resolver. De hecho, aunque un número cada vez mayor de consumidores participan activamente en el mercado y se ha producido un aumento de las capacidades solares fotovoltaicas en viviendas privadas, los precios de la energía se han mantenido altos y la necesidad de introducir medidas para abordar la pobreza energética y la protección de los más vulnerables, así como de los consumidores comunes o los pequeños productores y prosumidores, siguen siendo un desafío importante dentro del proceso de transición energética, que es difícil de resolver sólo con incentivos fiscales ligados al consumo.

Es en este contexto de descentralización, de despolarización del sistema energético, donde el consumidor y prosumidor se sitúan al centro de los nuevos principios regulatorios empiezan a surgir con más fuerza los enfoques de justicia social que impregnan las nuevas conceptualizaciones de la política energética. Estos enfoques abogan por la protección de tales vulnerabilidades, contrastan las desigualdades. Estos enfoques teóricos intentan fomentar la distribución equitativa de todas las obligaciones y beneficios de los servicios del sistema energético con el objetivo de lograr procesos de toma de decisiones más inclusivos que no puedan separarse de una visión del prosumidor desligada del acceso y la producción de energía. Las nuevas conceptualizaciones de justicia social también se han utilizado como marco para identificar cuándo, dónde y cómo ocurren las injusticias dentro de los sistemas energéticos y cómo se pueden eliminar estas injusticias¹⁷. Este enfoque teórico es bastante novedoso, pero está fundado en la literatura sobre justicia ambiental y, más recientemente, sobre justicia climática y atmosférica¹⁸. De hecho, estos enfoques conceptuales novedosos han destacado

¹⁶ Vid, COM (2015) 80 final ‘A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-looking Climate Change Policy’, European Environment Agency. Tiene 5 Pilares: Seguridad energética, solidaridad, confianza, una integración del Mercado energético, eficiencia energética, acción climática, descarbonización de la economía, investigación, innovación y competitividad.

¹⁷ Simcock, and C. Mullen, ‘Energy Demand for Everyday Mobility and Domestic Life: Exploring the Social Justice Implications’ *Energy Research and Social Science*, vol. 18, pp.1-6 (2016); Jenkins et al. ‘Energy Justice: A conceptual review’, in *Energy Research and Social Science*, vol. 11, pp.174-182 (2016); B. Sovacool and M. Dworkin, ‘Energy Justice: Conceptual insights and practical applications’ *Applied Energy*, vol. 142, issue C, pp. 435-442(2015).

¹⁸ D. McCauley, R.J. Heffron, H. Stephan, K. Jenkins, “Advancing energy justice: the triumvirate of tenets”, 32 *International Energy Law Review*, 107, 107-116, (2013).

el papel fundamental de la educación en la formulación de políticas y la comprensión y el desarrollo del concepto de justicia energética¹⁹.

El aspecto crucial de este análisis conceptual radica en identificar el concepto de justicia energética basado en varios principios básicos de la justicia moderna. Se han sugerido dos enfoques principales, dependiendo de la cantidad de principios que deben aplicarse en los sistemas energéticos. Estos principios son aplicables en una gran variedad de proporciones con el objetivo de identificar dónde ocurre la injusticia dentro de los sistemas energéticos. De acuerdo con los dos enfoques principales, hay tres²⁰ o cuatro principios básicos avanzados de la justicia moderna²¹:

(1) El primer principio de la justicia energética es la justicia distributiva. Representa el llamado principio a la distribución de beneficios y males a todos los miembros de la sociedad sin importar los ingresos, la raza, etc. Proyectos de energía de diferente naturaleza, como los proyectos de energía eólica, por ejemplo, enfrentan una clara oposición local, y es necesario un proceso de consulta justo y abierto.

(2) El segundo principio se refiere a la justicia procesal y se manifiesta como “un reclamo a procedimientos equitativos que involucren a todas las partes interesadas de manera no discriminatoria. Establece que todos los grupos deben poder participar en la toma de decisiones y que sus decisiones deben tomarse en serio en todo momento”.

(3) El tercer principio es el reconocimiento de la justicia en sentido estricto. No debe confundirse con participación. Se manifiesta como “el proceso de falta de respeto, insulto y degradación que devalúa a unas personas y les coloca identidades preestablecidas frente a otras”²². Este significado intenta ir conceptualmente más allá de los límites de la "tolerancia", lo que significa que cada individuo debe estar representado de manera justa.

Considerando el alcance global de los aspectos energéticos, y como como las relaciones geopolíticas influyen los sistemas energéticos, Sovacool²³ ha propuesto un cuarto principio en el marco de la justicia energética, se trata de la “*cosmopolitan justice*”. Este principio se revela fundamental dada la importancia de los recursos energéticos de alcance y relevancia global, enfatizando que la justicia energética no es sólo un problema de alcance nacional, cualquier tema fuente de injusticia se convierte en un problema universal que se extiende a todo el planeta, a todas las naciones.

¹⁹ See further, R. Heffron, D. McCauley, “The concept of Energy Justice across disciplines”, *Energy Policy*, vol. 105, (2017), pp. 658-667

²⁰D. McCauley et al, ‘Advancing energy justice: the triumvirate of tenets’ 32 *International Energy Law Review*, 107, 107-116 2013; Jenkins et al. ‘Energy Justice: A conceptual review’, in *Energy Research and Social Science*, vol. 11, pp.174-182, (2016); SOVACOOL, ‘How Long will it take? Conceptualising the temporal dynamics of Energy Transitions’, *Energy Research and Social Science*, vol. 13, pp.202-2015 (2016).

²¹ B.Sovacool, ‘How Long will it take? Conceptualising the temporal dynamics of Energy Transitions’, *Energy Research and Social Science*, vol. 13, pp.202-2015 (2016).

²² Para esta definición, vid. D. McCauley, R.J. Heffron, H. Stephan, K. Jenkins, quote G. Walker “Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice”, (2009), 41 (4), *Antipode* 614-636. See further D. McCauley, R.J. Heffron, H. Stephan, K. Jenkins, “Advancing energy justice: the triumvirate of tenets”, 32 *International Energy Law Review*, 107, 107-116, (2013).

²³ B. Sovacool, “The political ecology and justice of energy”, en Van Den Graaf, Sovacool, Ghosh, Kern, Klare (eds.) (eds), *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy*, London: Palgrave, pp. 529-558, (2016).

Heffron y McCauley²⁴; Jenkins y otros²⁵ que han sido los impulsores de este enfoque de justicia ambiental para los sistemas energéticos, han apoyado esta aplicación universal de la justicia social y han enfatizado la importancia de la misma en asuntos de justicia energética para aplicar los principios básicos a cada elemento del ciclo de vida de la energía a lo largo de las cadenas de suministro del mercado energético, incluso cuando deben reconciliarse diferentes enfoques de justicia energética²⁶.

Dentro del contexto de las pequeñas comunidades energéticas y las cooperativas, el enfoque de justicia social se vuelve más tangible, y es innegable que los responsables de la formulación de políticas deben tener en cuenta estas consideraciones para una transición justa. Estos principios deberían ser vitales para gestionar los instrumentos regulatorios y de gobernanza de transición actuales, pero todavía se trata de propuestas teóricas que están iniciando a impregnar todos los niveles de gobernanza energética. Tema complejo que a nivel global está capitaneado por una gobernanza de los recursos.

V. La gobernanza como nuevo instrumento de ‘*soft regulation*’ energética y la ‘*Good Governance*’ de los recursos.

En los cambios de poder y geopolítica, Escribano y otros nos señalan como es posible identificar no sólo un desplazamiento horizontal hacia el uso de nuevas tecnologías para la extracción de hidrocarburos, sino un desplazamiento vertical hacia un ‘*soft energy power*’ basado en normas e ‘*ideational drivers*’ (justicia social, *good governance*, desarrollo sostenible, lucha contra el cambio climático y la pobreza energética) que se oponen a ‘*material drivers*’ como la neta explotación de la tecnología en sí, o la extracción de los recursos naturales²⁷. Mientras la Gobernanza global está influenciando estas áreas, la UE intenta mantener sus estándares normativos para poder desarrollar una política colaborativa, sobre todo con el Sur del Planeta. En este contexto pueden surgir conflictos geopolíticos²⁸, o acciones virtuosas como las instituciones relacionadas con la *Good Resource Governance* (GRG)²⁹, el EITI (Extractive Industries Transparency Initiatives)³⁰ o el *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), iniciativas que el Pacto Verde o el último *Energy Package* no menciona, pero que seguirán siendo cruciales. Se trata de mecanismos que mejoran la transparencia y ayudan a fluir un mercado todavía dominado por los hidrocarburos en una economía de transición dominada cada vez más por la responsabilidad corporativa y la necesidad de transparencia en la gestión de los recursos.

²⁴ Heffron, and McCauley, “The concept of Energy Justice across the disciplines”, *Energy Policy*, (2017), p. 105, pp. 658-667.

²⁵ Jenkins, McCauley, Heffron, Stephan, “Energy Justice, a whole systems approach”, *Queen’s Political Review*, II (2), (2014), pp, 74-87.

²⁶ R. Heffron, and McCauley, “The concept of Energy Justice across the disciplines”, *Energy Policy*, (2017), p. 105, pp. 658-667.

²⁷ Así, Escribano, G., Paredes-Gazquez, San-Martín, “The European Union and the good governance of energy resources: Practicing what it preaches?”, *Energy Policy*, 147, (2020), 111884.

²⁸ Vid., Escribano, G., Paredes-Gazquez, San-Martín, *Ibid*, *supra note cit*.

²⁹ Para un análisis más extenso de los mismos, vid. G. Escribano, Paredes-Gazquez, San-Martín, “The European Union and the good governance of energy resources: Practicing what it preaches?”, *Energy Policy*, 147, (2020), 111884.

³⁰ La EITI se lanzó en 2004 como Iniciativa del Reino Unido, actualizada en 2013, 2016, 2019. Es un ejemplo de creación de régimen liderado por el estado que evolucionó adquiriendo relevancia internacional y suscitando el interés de gobiernos, empresas y sociedad civil de todo el mundo. El estándar EITI de 2019 es una iniciativa multilateral voluntaria que extiende los requisitos de transparencia más allá de los pagos de ingresos e introduce la responsabilidad con respecto a los acuerdos fiscales y otra información.

La energía es un pilar fundamental para el desarrollo, y como consecuencia del cambio de paradigma introducido por los objetivos de desarrollo sostenible, su regulación y una transición justa constituyen hoy un problema global, y como consecuencia las políticas públicas ligadas al sector deben elaborarse en muy diferentes niveles de protección. Al mismo tiempo los problemas involucrados son multidimensionales, constituyen el producto y la causa de la complejidad de fenómenos de naturaleza económica, política y social. Y es en este contexto que nace la noción de gobernanza, sin una definición unánime pero erigiéndose como componente clave a nivel internacional para guiar una sana evolución de mecanismos democráticos de gobernanza global que hoy son clave para la política climática, y la transición energética.

La ‘*Good governance*’, sin querer tratarla en estas líneas de manera exhaustiva, se ha establecido paulatinamente como el cuarto componente del concepto de sostenibilidad a nivel teórico³¹ y es crucial para la geopolítica energética y afrontar desafíos futuros de manera policéntrica promoviendo una acción colectiva e incluyendo la posibilidad de una amplia participación en todo los ámbitos decisorios, extendiendo capacidad de participación y acción a todas las partes interesadas o afectadas: las instituciones públicas, actores privados, gobiernos, asociaciones, sociedad civil, etc. Fue ya proclamada en 2002 en la Declaración de Delhi por la Asociación de Derecho Internacional (ILA) a pesar de su naturaleza no vinculante, y subsecuentemente proclamada por las Naciones Unidas (2014)³². Un marco legal consensuado de la gobernanza surgió con fuerza en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y el acuerdo de París. La buena gobernanza inclusiva y participativa se ha ido asentado ulteriormente en los acuerdos y consenso internacionales como la Agenda 2030 global del Desarrollo de las Naciones Unidas. No obstante, su incidencia en la ‘gobernanza de los recursos extractivos’ como el petróleo y el gas sencillamente "significa cosas diferentes"³³. Florini y Sovacool³⁴ definen la gobernanza energética global como los esfuerzos colectivos internacionales para gestionar y distribuir los recursos energéticos y proporcionar servicios energéticos.

Su principal característica es que la gobernanza hace referencia al modo en el cual los poderes económicos, políticos, administrativos, o autoridades se ejercitan en todos los niveles de acción más allá de los límites institucionales y burocráticos del Estado³⁵. Su principal característica es la inclusión de mecanismos decisorios abiertos a todas las partes potencialmente interesadas, en todos los niveles de acción. El término conlleva (aunque su alcance se más amplio), funciones gubernamentales, definición de plan de acción, negociaciones, implementación y control a veces efectuado por la sociedad civil o los actores privados. Se distingue de las reglas legales que emanan formalmente de instituciones tradicionales gubernativas con procedimientos ya establecidos a nivel estatal y de tipo jerárquico (gobierno, parlamento, etc.).

³¹ J. Sachs. *The Sustainable Development Era*, Columbia University Press, (2015).

³² Prototype Global Sustainable Development Report (*edición digital no editada*). New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsreport/>

³³ Carbonnier, Introduction: the global and local governance of extractive resources. *Global Govern.* 17 (2), 135–147, (2011), 135.

³⁴ *Vid*, Florini y B.K. Sovacool “Who governs energy? The challenges facing global energy governance”, in *Energy Policy*, 37 (12) 5239-5248, (2009)

³⁵ Así, Hewson y Sinclair (eds.) *Approaches to Global Governance Theory*. Albany: SUNY Press. (1999); BA y M.J. Hoffmann (eds) *Contending Perspectives on Global Governance: Coherence, contestation and World Order*. Routledge, (2005).

Van de Graaf y Colgan³⁶ distinguen dos alcances de la gobernanza energética global (GEG): el alcance de la misma como potencial - cuestiones sociales, económicas o políticas internacionales relacionadas con la producción, distribución o consumo de energía - y el alcance real - los problemas que centran la atención de los actores energéticos—. Las brechas entre los alcances potenciales y reales son especialmente importantes para la seguridad internacional y la buena gobernanza nacional³⁷, pero los retos a nivel global son los verdaderos condicionantes de un sector de interdependencia de recursos y una gestión de los mismos que alcance global. Se ha empezado a hablar de Buena Gobernanza de los recursos (Good Resource Governance (GRG)) en el sector energético hace décadas. Con este concepto se hace referencia a la gestión eficaz, responsable y transparente de los recursos de petróleo, gas y minerales³⁸. El origen del concepto se remonta a la década de 1960 y Las preocupaciones iniciales sobre GRG estaban relacionadas con los aspectos financieros del sector, especialmente la transparencia de los pagos, los retos han cambiado y la ética ecológica, social y de la finanza, han ido obteniendo un espacio importante también en el sector energético. Florini³⁹ destaca que hay 4 problemas fundamentales del sector que requieren *global governance*: (1) seguridad energética; (2) sostenibilidad ambiental; (3) desarrollo económico; (4) respeto por los derechos humanos. No obstante, mucha de la literatura se olvida de enumerar el gran problema de la corrupción presente en la extracción, gestión y comercialización de los recursos. De hecho, uno de los mayores problemas de la gestión de recursos energéticos sigue siendo la corrupción y la falta de transparencia en la producción de petróleo y gas⁴⁰. La mayor parte de las actividades extractivas tienen lugar en el Sur del mundo, donde no existen nociones de ‘*accountability*’ y mucho menos responsabilidad corporativa, o good governance en función de la gestión de los recursos.

VI. CONCLUSIONES

El proceso de integración Europeo con respecto al orden global ha seguido una órbita fija y fugaz hacía una consolidación de principios y valores supranacionales que van más allá de la integración económica y la cooperación energética que se pretendía en sus comienzos. El nuevo Pacto Verde es una hoja de ruta que ambiciona la neutralidad climática en 2050 transformando la economía Europea totalmente y disociando el crecimiento económico del uso de los recursos. No traza una verdadera ruta de colaboración internacional energética con instrumentos regulatorios que inviertan los viejos desequilibrios.

No obstante, el Pacto no parte desde cero y nace ya con una herencia de valores y principios normativos constitucionales supranacionales. Dicho legado comprende no sólo la cohesión social, la sostenibilidad, y una economía de mercado altamente competitiva con pleno empleo y progreso social, sino que alcanza la protección de derechos fundamentales y un bienestar de la ciudadanía que son primordiales en los marcos políticos de una época compleja. Es por ello que el Pacto presenta un plan ambicioso de transformación integral con un mayor nivel de protección climática. Europa contaba ya con una reciente regulación en ámbito energético fuertemente integrada con la política

³⁶ Vid Van De Graaf and Colgan, *Global Energy Governance: A review and research Agenda*, (2016). Palgrave Communications, <https://doi.org/10.1057/palcommons.2015.47>

³⁷ G. Escribano, Paredes-Gázquez, San-Martín, “The European Union and the good governance of energy resources: Practicing what it preaches?”, *Energy Policy*, 147, (2020), 111884.

³⁸ Bauer y Quiroz, “Resource Governance”, en Goldthau (ed), *The Handbook of Global Energy Policy*, Wiley Blackwell, Malden, MA, (2013).

³⁹ A. Florini, “Global Governance and Energy”, *CAG Working Paper Series*, www.lkyspp.nu.edu.sg/CAG

⁴⁰ C. Grasso “The Dark Side of Power: Corruption and Bribery within the Energy Sector”, en Leal-Arcas, R. Wouters, *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, (2017), pp. 237-256.

ambiental permitiendo el acceso, participación y gestión a los ‘prosumers’, e introduciendo fuertes criterios de gobernanza policéntrica en los nuevos instrumentos regulatorios que facilitan la justicia social que ya pretendía el Acuerdo de París. No obstante carece todavía de un plan de cooperación energética con el exterior que favorezca verdaderamente una transición justa donde nadie se quede atrás en un sector que posee por naturaleza alcance global, y despierta gran incertidumbre con respecto a las expectativas ligadas a la transición. Rusia nos vuelve a sorprender.

Buscar soluciones globales basadas en ‘good governance’ e introducir análisis nuevos fundados en ‘soft energy powers’ y justicia social conjugados con perspectivas que enfatizan la transición energética hacia las renovables son cruciales. Un Pacto verde en función de la justicia social necesita exaltar la necesaria cooperación internacional y el cambio significativo de paradigma de transformación y sostenibilidad que se ambiciona para actuar compromisos de desarrollo global interdependientes, y con un factor social más presente que nunca. Estas perspectivas de justicia social y cooperación aún son minoritarias, aunque estén entrando con fuerza. A pesar de ello, otro de los mayores desafíos geopolíticos actuales se encuentra en la necesidad de buscar soluciones globales a pesar de proteger intereses locales.

La UE necesita preparar una estrategia de política exterior más robusta y preponderante para gestionar las repercusiones geopolíticas del Pacto Verde los próximos años en los que la pobreza energética y los nuevos equilibrios de poder deberán ser gestionados en forma colaborativa. Conciliar la independencia energética con la cooperación presenta una ecuación difícil, pero no imposible. Hace falta esperar aún algún tiempo para luchar contra la corrupción existente ligada a los hidrocarburos y ver si la tendencia a prescindir del petróleo y depender del litio, cobalto y otros minerales que no están exentas de riesgos, facilitan nuevas tendencias regulatorias y de ‘buena’ gobernanza para una gestión adecuada de las redes e infraestructuras. La gestión de redes debe abrirse a colaboraciones internacionales, o formas de cooperación nuevas no fundadas en instrumentos regulatorios que potencien comercialización, políticas de patentes y ‘dominio’ o ‘la extracción de los recursos naturales’.