

*A Guide to EU Renewable Energy Policy.
Comparing Europeanization and Domestic Policy Change
in EU Member States* de Israel Solorio y Helge Jörgens (eds.)

Jorge Adrián Guzmán Romero*

La publicación de *A Guide to EU Renewable Energy Policy. Comparing Europeanization and Domestic Policy Change in EU Member States* en 2017 se produjo en un contexto singular. Se pusieron en marcha relevantes innovaciones en el campo de la política climática mundial con el fin de contribuir a la mitigación de la crisis climática global, mediante la modificación de las formas en que la humanidad consume los recursos naturales. Entre estos desarrollos se encuentra el Marco Europeo de Energía y Clima 2030 – elaborado en 2014–, la Revisión de la Directiva sobre Energías Renovables –presentada en 2016 por la Comisión Europea– y la firma del Acuerdo de París en el marco de la Conferencia sobre Cambio Climático de 2015. De igual forma, se presentó la determinación de Reino Unido de abandonar la Unión Europea (UE) –*Brexit*– tras un *referendum* en 2016, con un impacto aún incalculable.

El texto se sitúa en un momento en el que la política de energía renovable de la UE sufre un dilema. Promovida hacia finales de los ochenta de manera generalizada por los Estados miembros y convirtiéndose en una de las más destacadas exhibiciones de cambio político y económico experimentadas por la región en los últimos tiempos, la transformación de los sistemas energéticos europeos hacia una mayor integración de las Formas de Energía Renovable (FER) en las canastas energéticas nacionales ha comenzado a desacelerarse. El respaldo prácticamente absoluto a la electricidad proveniente de las FER (FER-E) y a los biocombustibles destinados al sector del transporte (FER-T), está siendo retirado de manera progresiva a causa de los costes financieros vinculados con su puesta en marcha y a la posibilidad de que cada integrante lo haga de forma autárquica.

El fomento a las FER ha ocupado un lugar destacado entre las prioridades de la UE, en particular, porque ésta se convirtió en precursora global en el tema. La estructura organizativa y el entramado institucional de la Unión, y por ende la naturaleza en que

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Fue asistente de investigación en el Proyecto PAPIIT IA303517: “La política nacional de cambio climático: retos institucionales para la gobernanza ambiental en México (ClimaMex)”. Correo electrónico: jguzman09@comunidad.unam.mx

se configura su política energética, enriqueció esta posición. Durante un largo período los políticos europeos emplearon las prerrogativas en materia económica y ambiental reconocidas por los tratados que agrupan a la UE para definir medidas de carácter energético, pese a que las competencias en dicha asignatura se formalizaron hasta el Tratado de Lisboa de 2009. De tal forma, la influencia de la Unión en sus Estados miembros y fuera de ella tuvo una base efectiva en la política medioambiental y en la idea de la “Europa Verde”, instalada en la década de los setenta como fundamento normativo de la comunidad europea con el propósito de convertirse en pionera ecológica.

No obstante, el impulso se ha perturbado por la irrupción de doctrinas anacrónicas obsecadas por restaurar el brío y la competitividad del modelo económico edificado sobre el aprovechamiento de los combustibles fósiles altamente contaminantes. En este sentido, algunas discusiones en el seno del Consejo Europeo durante la década pasada, como la referente a los objetivos para 2030 en materia de clima y energía suscitada en 2014, constataron cuestionamientos sobre la promoción de las FER a nivel comunitario y estatal. El acuerdo dio como resultado decretar un objetivo global conjunto en el fomento de las FER, en comparación con lo expuesto en 2009, con la adopción del paquete de medidas sobre el clima y energía, cuando se convino fijar objetivos nacionales vinculantes. Este ilustrativo viraje advierte un freno en la consecución de las aspiraciones verdes europeas hacia el suministro de energía libre de carbono.

En este marco de hechos, la investigación formulada en *A Guide to EU Renewable Energy Policy...* persigue, como objetivo general, entender la política de energía renovable de la UE, discernida como la suma de instrumentos políticos a escala comunitaria para promover las FER entre los Estados miembros. En particular, se propone detallar la compleja relación de los alentadores nacionales y europeos del cambio de política en la promoción de las FER-E y FER-T. En sus páginas se da respuesta a diversas preguntas de investigación, entre las que se encuentran las siguientes: ¿cómo es que se produjo esta variación de política en la UE? ¿Quiénes participaron como actores principales en el proceso? ¿Cuáles fueron los mecanismos latentes que intervinieron de modo causal? Y ¿cómo influyó la estructura multinivel europea en este desenlace?

El estudio está orientado por un marco conceptual común basado en la europeización como principal herramienta analítica. Esta perspectiva se caracteriza por entender el cambio de políticas en la UE como un producto de la combinación de interacciones ascendentes, descendentes y horizontales entre actores diversos a nivel comunitario y en los Estados miembros. Asimismo, permite enfatizar en los impulsores nacionales de la variación de la política, en el rol que juega la Unión en el fomento de las FER y en el calificado como “proceso interactivo” de formulación de

políticas de la UE, este último singularizado por una mezcla recíproca de ascenso (*bottom-up*), descenso (*top-down*) y cruce (*cross-cutting*) de acciones y programas a escala europea y nacional y entre Estados integrantes. De tal suerte que, desde la óptica planteada, se logra distinguir tres tipos de europeización —de abajo hacia arriba, de arriba hacia abajo y horizontal— con la finalidad de tener en consideración la pluralidad de factores que promueven el cambio de políticas en el sistema multiescalar de gobierno de la UE. Destaca la introducción de la dimensión horizontal, en otras palabras, de la difusión (*policy diffusion*) o transferencia (*policy transfer*) de políticas entre Estados miembros a la espera de ser armonizada con la legislación comunitaria, pues desafía la noción convencional de la integración europea, dilucidado como un proceso de doble vía donde los Estados miembros configuran a los resultados de las políticas europeas (de abajo hacia arriba) y se acogen a ellos (de arriba hacia abajo).

Académicos expertos en política energética ejecutan los capítulos que componen el grueso de la investigación empleando una metodología colectiva para analizar el fomento de las FER en la UE. Aplicando el método comparativo, exploran las políticas de energía renovable en los sectores eléctrico y de transporte, desde los ochenta hasta la actualidad, en 10 Estados miembros —Alemania, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Rumania—, así como de algunos no pertenecientes —Marruecos y Mozambique—. Los capítulos dedicados a los integrantes de la comunidad europea centran su atención en la interacción de éstos con la hechura de políticas sobre las FER a nivel supranacional y nacional, en la difusión entre los miembros de las políticas y los instrumentos adoptados a nivel estatal, al igual que la forma y las razones por las que los Estados han cambiado en el tiempo su postura con respecto a la armonización de la política de energía renovable en toda la UE. Por otra parte, los capítulos acerca de los Estados no adscritos examinan la vertiente externa de la política de energía renovable de la Unión y los esfuerzos por empujar las FER-E y FER-T en la vecindad.

Los 15 capítulos que integran *A Guide to EU Renewable Energy Policy...* están distribuidos en cuatro partes. La primera de ellas, denominada “Introducción”, comprende los primeros dos apartados. El Capítulo 1 está dedicado a presentar la importancia de la política de energía renovable de la UE, su relación con el proceso de europeización y los contenidos generales del libro. El Capítulo 2 proyecta la evolución cronológica de la estructura de gobierno de la Unión y de la política de energía renovable para la promoción de las FER en materia eléctrica y en el sector transporte, logrando percibir las tensiones históricas entre la tentativa de europeizar la gobernanza energética y la inclinación de algunos Estados miembros por nacionalizarla.

La segunda parte, titulada “Estudios de casos nacionales”, abarca los capítulos referentes a los 10 Estados miembros. El Capítulo 3 muestra cómo Alemania adoptó, casi de manera autónoma, una función pionera en la promoción de las FER y fue un

importante protagonista al vetar la armonización a nivel europeo, dando lugar a conflictos y disputas. El Capítulo 4 desmonta la usual apreciación sobre el “verdor” de los Países Bajos al evaluar que las políticas neerlandesas de energía renovable se han rezagado en las últimas dos décadas por no ser consideradas prioridades las FER-E y FER-T. El Capítulo 5 aborda la limitada europeización de Dinamarca, puesto que se ha adelantado a la legislación de la UE y ha tenido objetivos políticos más ambiciosos, así como su conversión en un precursor de la FER-E y de las políticas medioambientales, en detrimento de las FER-T. El Capítulo 6 se ocupa de la intrincada situación de Reino Unido que, pese al *Brexit*, fue gracias a la presión de la UE que inició la promoción de las FER, aunque de manera limitada, pues su aplicación y la consecución de sus objetivos son bastante débiles al grado de considerarse como un “socio incómodo” capaz de ajustar de manera significativa la política europea con sus intereses nacionales. El Capítulo 7 trata el caso de Italia y su incapacidad para influir y cumplir efectiva y oportunamente con las políticas y presiones institucionales de la UE, debido a los problemas técnicos y políticos en el diseño de su política energética. El Capítulo 8 arguye que las FER-E y FER-T en España han llegado al mismo punto de estancamiento pese al surgimiento de España como campeón europeo en la producción de FER-E durante la primera década del siglo, debido al cambio de creencias y expectativas de los agentes nacionales, además de la alteración de la estructura de oportunidades nacionales, producido por el impacto prematuro de la europeización. El Capítulo 9 ilustra, en primer lugar, la limitada influencia de los factores europeos en el desarrollo de las políticas de energía renovable francesas, ya que se muestra una discrepancia entre la actitud vacilante en la promoción de las FER-E y la positiva hacia las FER-T; en segundo término, atisba que el liderazgo manifestado por Francia durante algunas negociaciones estaba asociado con la idea de preservar su reputación a nivel internacional; en tercer lugar, refleja el peso diferenciado de las estructuras económicas y políticas nacionales entre los dos sectores y, para culminar, evidencia la influencia alemana en el modelo energético francés. El Capítulo 10 discute el caso de Polonia y la europeización incongruente llevada a cabo por la permanente resistencia de su gobierno en el progreso de la política de energía renovable de la UE “arrastrando los pies” en la firma de los objetivos de FER-E para 2030, en contraste con los relativos a las FER-T. El Capítulo 11 hurga en los límites de la europeización en el caso de la promoción de las FER-E y FER-T en Rumania, pues la necesidad de adoptar el acervo de políticas de la Unión por parte de ese país dio resultados desiguales entre los dos sectores, tanto de impulso como de “camisa de fuerza”, consecuencia de procesos políticos internos y la crisis económica. El Capítulo 12 da parte de la influencia de la europeización descendente en el crecimiento de los sectores eólico, solar y de los biocombustibles en Bulgaria; empero, al superarse los objetivos de FER-E, los obstáculos técnicos y administrativos han socavado su crecimiento hacia una transición de mayor

proporción.

La tercera parte de la investigación lleva por nombre “Dimensión externa” e incluye los capítulos concernientes a los Estados no miembros de la UE. El Capítulo 13 expone, a la luz del Plan Solar Mediterráneo en Marruecos, que el despliegue de las FER-E en el vecindario puede aumentar la seguridad energética europea, y reflexiona sobre la falta de coherencia de la Unión en el fomento de un anillo eléctrico mediterráneo sin que haya completado su propia red interna. El Capítulo 14 relata el exiguo impacto de la gobernanza exterior de la UE en la producción de FER-T en Mozambique, mas ninguno de los biocombustibles producidos en aquel país fue certificado de conformidad con las normas europeas.

Por último, en la cuarta y última parte que contiene el Capítulo 15, se hilvanan las principales conclusiones emanadas de los estudios de caso, se identifican pautas generales sobre la europeización en sus tres dimensiones y del cambio de políticas diferenciado entre las FER-E y las FER-T en un intento por explicar por qué la promoción en el sector eléctrico ha tenido en general más éxito que el de los biocombustibles, y se examina el poder, las preferencias y las soluciones de las empresas de servicios y las organizaciones no gubernamentales.

En conjunto, el libro es un esquema minucioso y vigente sobre la política de energía renovable de la UE, su evolución e interacción con la política interna de los Estados miembros y aquellos que no forman parte de ella. Desenmaraña el complejo proceso político que representa la europeización mediante la explicación acuciosa de la influencia interdependiente entre actores, instituciones y políticas a nivel local, nacional y supranacional, el cual da lugar al régimen multiescalar europeo. De esta manera, es posible comprender que, para la adopción de políticas e instrumentos de energía renovable en materia de electricidad y biocombustibles, la promoción, nacional y europea posee un fuerte fundamento en las prioridades políticas nacionales. El libro proporciona una reflexión empíricamente sustentada sobre la situación actual de la política de energía renovable europea y la forma en la que se llegó hasta aquí, con la voluntad de fincarse como un faro que oriente hacia dónde debe ir. La contribución de los expertos hacen de esta investigación una herramienta académica imprescindible, ya que aportan una visión detallada y específica de la evolución e interacción de la política europea con el ámbito nacional de cada uno de los casos abordados, al tiempo de perfeccionar su labor con el uso de dispositivos teóricos complementarios que logran esclarecer por completo, y de modo multifacético, el ambicioso intento de la comunidad europea por avanzar hacia un sistema energético sostenible, basado en la utilización de las fuentes de energía renovable.

Como colofón, *A Guide to EU Renewable Energy Policy...* discurre que la europeización no es un proceso automático ni una fuerza de influencia única y separada, sino uno en el que interviene una extensa variedad de factores en un sistema de

múltiples niveles, donde sólo unidos pueden apoyar en el entendimiento del cambio de políticas. El nivel nacional, por otro lado, es más que un filtro pasivo de los desarrollos europeos, se asume como un espacio en el que están presentes diferentes agentes nacionales que usan recursos y coyunturas europeas, o resisten a las restricciones comunitarias, en función de sus propios intereses. Finalmente, evidencia que, pese al vigor inicial con que la UE decidió transitar otro régimen energético más sostenible, al día de hoy se ha rezagado, en aras de conservar el alevoso modelo económico, rindiéndose ante los negacionistas del cambio climático.

Israel Solorio y Helge Jörgens (eds.), *A Guide to EU Renewable Energy Policy. Comparing Europeanization and Domestic Policy Change in EU Member States*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido, 2017, 360 pp.