

LA AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA EN EL ESCENARIO ENERGÉTICO MUNDIAL Y SUS RELACIONES CON ESTADOS NO MIEMBROS

THE INTERNATIONAL ENERGY AGENCY IN THE GLOBAL ENERGY LANDSCAPE AND ITS RELATIONS WITH NON-MEMBER STATES

Milagros Álvarez-Verdugo*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. DISEÑO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y OBJETIVOS DE LA AIE EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES. III. INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DE LA AIE PARA LA COOPERACIÓN BILATERAL CON ESTADOS NO MIEMBROS. IV. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Los cambios operados desde finales de siglo pasado en el escenario energético internacional han motivado un conjunto de iniciativas de la AIE dirigidas a acercar sus prácticas, políticas y actividades a Estados no miembros. Esta línea de acción exterior (bajo la denominación de 'global engagement') incluye la cooperación bilateral con dichos Estados, objeto de estudio de este trabajo. Su análisis ofrece la oportunidad de abordar las características de las competencias de los organismos internacionales en el ámbito de las relaciones exteriores y la naturaleza jurídica de los instrumentos que utilizan para el ejercicio de esas competencias. Además, y desde una perspectiva temática, los contenidos que protagonizan la acción exterior de la AIE ofrecen un indicador relevante de los retos que afronta actualmente la gobernanza mundial de la energía y, por tanto, del grado de participación e incidencia de la Agencia en esta tarea. De hecho, cabe argumentar que la relevancia de la Agencia y la consecución de sus propios objetivos fundacionales dependen en el actual contexto energético mundial del alcance y eficacia de su actividad exterior.

ABSTRACT: Since the end of last century, changes in the global energy landscape have led to a set of IEA initiatives addressed to bring closer its practices, policies and activities to non-member countries. This line of external action (known as 'global engagement') includes bilateral cooperation measures with those non-member States, which are the subject matter of this work. Its analysis addresses the characteristics of the competences of international bodies in the field of external relations as well as the legal nature of the instruments used for the exercise of such competences. Furthermore, from a thematic perspective, the contents of the IEA external action offer a significant indicator of the current challenges faced by the global energy governance and therefore of the degree of participation and impact of the Agency's work on this task. Thus it can be argued that, in the current global energy context, the relevance

Fecha de recepción del original: 9 de marzo de 2016. Fecha de aceptación de la versión final: 1 de junio de 2016.

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Correo electrónico: malvarez@ub.edu

of the Agency and the achievement of its founding objectives depend on the scope and effectiveness of the Agency's external activity.

PALABRAS CLAVE: AIE, energía, organismos internacionales, competencias de las organizaciones internacionales, relaciones organizaciones internacionales/Estados no miembros.

KEYWORDS: *IEA, energy, international agencies, competences of international organizations, relationships international organizations / non-member States.*

I. INTRODUCCIÓN

La creación en 1974 de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) fue la respuesta coordinada de los países importadores de petróleo al embargo sobre la producción de este recurso energético acordado en octubre de 1973 por la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo.¹ Hasta la última década del siglo XX, el mecanismo de emergencia articulado en el seno de la Agencia y su labor de promoción de políticas energéticas eficientes y menos dependientes de la importación de petróleo respondieron satisfactoriamente a los intereses de sus Estados miembros y a la consecución de los objetivos asignados a la AIE en sus textos constitutivos. Sin embargo, los cambios operados desde finales de siglo pasado en el escenario energético internacional han puesto en cuestión que esto pueda seguir siendo posible.

Por un lado, porque los Estados miembros de la AIE ya no representan a la mayoría de los Estados consumidores de petróleo: más del 60% del consumo mundial actual corresponde a Estados no miembros, circunstancia que disminuye el impacto de las medidas que puede adoptar la Agencia ante una situación de crisis de abastecimiento.² Por otro lado, porque la eficacia de las políticas nacionales de eficiencia energética exige que estas se apliquen, cuando menos, en la mayoría de Estados consumidores, evitando así que las disminuciones de consumo en unos países se conviertan, meramente, en un aumento de la oferta energética disponible y que los costes económicos de las medidas de eficiencia energética impacten negativamente en la

¹ La resolución de la OPEP de 17 de octubre de 1973 acordó dicho embargo como respuesta política a la ocupación de territorios árabes por Israel, con el objetivo de presionar así a los Estados importadores de petróleo para que ‘convencieran’ a Israel de la necesidad de revertir dicha ocupación y procediera a la retirada de las zonas ocupadas. Al margen del caso concreto, se trata de la primera vez que los países productores de petróleo adoptan por razones políticas decisiones que inciden en las transacciones internacionales de petróleo, hecho que evidenció la vulnerabilidad de los países desarrollados y de sus economías dependientes de la importación de este recurso energético.

² En las perspectivas para 2030, y según se afirmaba en el WEO 2014, el crecimiento neto de la demanda de petróleo procede de los países no OCDE y se constata que, por un barril que se elimina en el consumo agregado OCDE, se consumen dos barriles adicionales en los países en desarrollo. Vid. IEA, *World Energy Outlook 2014* – Resumen Ejecutivo (www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2014_ESSpanish.pdf)

competitividad de las empresas sitas en los Estados que apliquen ese tipo de medidas.³ Los retos de la lucha contra el cambio climático no hacen más que aportar argumentos adicionales a la necesidad de implicar y generalizar al mayor número de Estados posible en el diseño y aplicación de políticas energéticas eficientes y sostenibles.⁴

El actual escenario energético internacional justifica, por tanto, el conjunto de iniciativas adoptadas por la AIE con la finalidad de extender a terceros Estados sus prácticas, políticas y actividades. Ante la dificultad de hacerlo por la vía de ampliar su número de miembros,⁵ la Agencia ha optado por el desarrollo de una línea de acción (bajo la denominación de ‘global engagement’) cuyo objetivo es encontrar soluciones a problemas comunes en materia energética y medioambiental y que contempla, a tal efecto, la cooperación con Estados no miembros, muy especialmente los principales productores y consumidores de energía.

El interés de esta línea de acción como objeto de estudio es doble. En primer lugar, su análisis ofrece la oportunidad de abordar, desde la perspectiva de un caso concreto, las características de las competencias de los organismos internacionales en el ámbito de las relaciones exteriores y la naturaleza jurídica de los instrumentos que utilizan para el ejercicio de esas competencias. En ese contexto, el esquema de relaciones bilaterales de la AIE con Estados no miembros tiene un interés particular, pues permite ilustrar las dificultades que rodean el diseño y puesta en práctica de medidas internacionales destinadas a la promoción de normas y reglas de comportamiento.⁶ En segundo lugar, y desde una perspectiva temática, los contenidos que protagonizan la acción exterior de la AIE ofrecen un indicador relevante de los retos que afronta actualmente la gobernanza mundial de la energía y, por tanto, del grado de participación e incidencia de la Agencia en esta tarea.⁷ De hecho, y en virtud del contexto energético mundial, cabe argumentar

³ En 2012, y respecto al consumo mundial total de energía, los países OCDE representaron el 39,8% y China el 19,1%. Vid. IEA, *2014 Key World Energy Statistics*, OECD/IEA, 2014, p. 30 (www.iea.org/publications/freepublications/publication/KeyWorld2014.pdf)

⁴ El último World Energy Outlook se dedica, precisamente, a este tema. Vid. IEA, *World Energy Outlook Special Report 2015: Energy and Climate Change*, 15 junio 2015.

⁵ El estatuto de Estado miembro de la AIE requiere la condición de miembro de la OCDE. Vid. OECD, Decision of the Council establishing an International Energy Agency of the Organisation; 15th November, Art. 2 (en www.iea.org/media/aboutus/history/decisionofthecouncil.pdf)

⁶ El Derecho Internacional contemporáneo ha desarrollado un conjunto de medidas y mecanismos que - bajo denominaciones distintas - suelen articularse en el marco de tratados internacionales y asignarse a estructuras u organizaciones internacionales con la finalidad de auxiliar o incitar a sus Estados parte en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales que hayan suscrito. En la medida que la AIE persigue que las políticas y prácticas de Estados no miembros se ajusten a las que la propia Agencia impulsa o realiza, las medidas que utilice y las dificultades que encuentre pueden tener elementos de conexión con aquellas y ofrecer, así, una perspectiva de análisis y comprensión útil y/o complementaria.

⁷ Desde la perspectiva de la gobernanza internacional, la AIE recibe una atención especial por parte de la doctrina especializada. Vid. Florini, A. & Benjamin K. Sovacool, "Who governs energy? The challenges facing global energy governance", *Energy Policy*, vol. 37, núm. 12 (2009), p. 5239-5248; de Jong, S., "Vers une gouvernance mondiale de l'énergie: comment compléter le puzzle", *International Development Policy/ Revue internationale de politique de développement* (2011) 2, p. 29-54; Escribano, G., "Fragmentación y cooperación en la gobernanza energética global", *Estudios de Economía Aplicada*, (2014) 32:3, p.1021-1042, y Colgan, J. D. & Thijs Van de Graaf, "Mechanisms of informal governance: evidence from the IEA", *Journal of International Relations and Development* (2015) 18, p. 455-481;

que la relevancia de la Agencia y la consecución de sus propios objetivos fundacionales dependen en la actualidad del alcance y eficacia de su actividad exterior.

La sistemática de este trabajo se ordena en dos apartados principales. El primero se dedica al estudio de las características jurídicas e institucionales de la AIE y de la evolución experimentada en la interpretación de los objetivos asignados a esta institución en materia de relaciones exteriores, marco imprescindible para ubicar y comprender las peculiaridades y el alcance de su actual línea de acción exterior. El segundo apartado aborda el análisis del conjunto de acuerdos y medidas con que la AIE articula relaciones bilaterales de cooperación con Estados no miembros así como su contraste con los contenidos otorgados a la nueva condición de 'país Asociado' a la Agencia. Como desarrollaremos al final de este trabajo, el sometimiento de la AIE a los objetivos y funciones que le imponen sus textos constitutivos no le ha impedido diseñar una diversidad de instrumentos para el establecimiento de relaciones con Estados no miembros y el acercamiento de éstos a sus políticas y prácticas en materia energética. No obstante, la dicotomía importadores/exportadores de recursos energéticos y el protagonismo de las competencias soberanas estatales en este ámbito material explican la naturaleza política y el carácter no vinculante de tales instrumentos y, con ello, los límites de la incidencia de la AIE en el escenario energético mundial.

II. DISEÑO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y OBJETIVOS DE LA AIE EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

La AIE es una estructura internacional singular, tanto por razón de su naturaleza jurídico- institucional como por las funciones y poderes que tiene asignados.

Por un lado, su creación se fundamenta en dos instrumentos de distinta naturaleza jurídica: una Decisión adoptada el 15 de noviembre de 1974 por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, Decisión OCDE) y un tratado internacional, el Acuerdo sobre un Programa Internacional de Energía (en adelante, Acuerdo PIE) adoptado el 18 de noviembre del mismo año por dieciséis Estados, todos ellos miembros de la OCDE.⁸ Al margen de las dudas que inicialmente suscitó este 'doble' fundamento,⁹ la doctrina considera casi unánimemente que la AIE no es en términos jurídicos una organización internacional sino un órgano subsidiario - aunque autónomo - de la OCDE. No sólo es ésta la calificación que se desprende del artículo 1 de la Decisión OCDE,¹⁰ sino que además otras de sus disposiciones fijan un conjunto de reglas de relación AIE/OCDE propias de este tipo de

⁸ La incertidumbre sobre la probabilidad de que el Consejo de la OCDE acordara ubicar en su seno el establecimiento de la AIE explica que la fecha de adopción del Acuerdo PIE sea posterior a esa Decisión del Consejo OCDE. Vid. Scott, R., *The History of the International Energy Agency: Origins and structure*, Vol. I, OECD/IEA, 1994, p. 50 y 129-132.

⁹ Y que resume claramente Lauwaars, R.H., "Some Institutional Aspects of the International Energy Agency", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol.12, 1981, p. 128-130.

¹⁰ "An International Energy Agency ... is hereby established as an *autonomous body within the framework of the Organisation*". La cursiva es nuestra.

órganos y entre las que destaca su artículo 6(b), condicionando a una decisión del Consejo OCDE la posible ampliación de las responsabilidades conferidas a la Agencia.¹¹ Que la AIE forme parte orgánicamente de la OCDE no impide que goce de “independencia”¹² para desarrollar, aplicar y/o modificar el Programa Internacional de Energía,¹³ esto es, sin sujeción alguna a indicaciones del Consejo u otros órganos OCDE, así como para decidir sobre su propia configuración interna y funcionamiento.¹⁴ En ese marco, la AIE cuenta para el desarrollo de sus funciones con una estructura institucional ‘simple’ y típicamente intergubernamental, formada por la Secretaría (órgano administrativo presidido por un Director Ejecutivo) y la Junta de Gobierno (órgano de decisión integrado por los representantes de los Estados miembros de la Agencia), junto a los comités y otros grupos permanentes que dan apoyo a esta última. Por otro lado, y respecto a sus funciones y poderes, la misión central de la AIE ha sido y sigue siendo la gestión de un mecanismo de emergencia en situaciones de crisis de abastecimiento. Este mecanismo obliga a sus Estados miembros a mantener unos determinados niveles de reservas de petróleo y a compartir esas reservas si sobreviene una interrupción de suministro (o lo que es lo mismo, del flujo ‘normal’ de las importaciones de petróleo), en paralelo a la aplicación conjunta de medidas de restricción de la demanda.¹⁵ Adicionalmente, la Agencia cuenta con competencias para la coordinación y concertación de las políticas energéticas de sus miembros con las que promueve también la armonización de tales políticas.

¹¹Adicionalmente, cabe mencionar también la participación del Secretario General de la OCDE en la designación del Director Ejecutivo de la AIE (art. 7), la obligación de informe anual al Consejo OCDE sobre las actividades de la Agencia (art. 8) o la regulación de las especificidades del presupuesto de la AIE dentro del presupuesto de la OCDE (art. 10).

¹²Lauwaars, R.H., *op.cit.*, 1981, p. 141. En el mismo sentido, vid. Fischer, G., “L’Agence internationale de l’énergie”, *Annuaire français de droit international*, 1974, vol. 20, núm. 1, p. 737; Scott, R.F., “Innovation in International Organization: The International Energy Agency”, *Hastings Int’l and Comparative Law Review*, Vol. 1, 1977, p. 19 (aunque considera que la AIE cuenta con todos los elementos necesarios para poder reconocerle personalidad jurídica internacional).

¹³Como prevé el artículo 6(a) de la Decisión OCDE asignando a la Junta de Gobierno de la AIE la competencia correspondiente.

¹⁴En sus primeras decisiones, la Junta de Gobierno de la AIE asumió la ejecución del Programa Internacional de Energía y creó los órganos previstos en dicho Programa. De hecho, y en el caso de España, sólo se publicó en el BOE el Acuerdo sobre el Programa Internacional de Energía, incorporándolo al derecho interno en los términos previstos para cualquier tratado internacional (BOE núm. 83, de 7 de abril de 1975). Respecto a la discusión sobre la subjetividad jurídica internacional de la AIE, vid. Société Française pour le Droit International, *La crise de l’énergie et le droit international*, Ed. Pedone, Paris, 1976, p. 148-160 y Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. I, p. 132 y 135-142, que explica la autonomía de la AIE sobre su personal, presupuesto y financiación.

¹⁵ Son los órganos de la AIE (de hecho, la iniciativa corresponde a la Secretaría) los que tienen la competencia para decidir cuándo procede activar el mecanismo de emergencia y, por tanto, a ellos corresponde la valoración de la situación que justifica esa activación. Sobre las características de este mecanismo, vid. Willrich, M. & M.A. Conant, “The International Energy Agency: an interpretation and assessment”, *American Journal of International Law*, 1977, p. 199-223; Holley, D. L., “The IEA and EEC Emergency Oil Allocation Systems: Legal Problems”, *J. Energy & Nat. Resources L.*, 1983, vol. 1, p. 73, y Miller, R.G., “Future oil supply: the changing stance of the International Energy Agency”, *Energy Policy*, Vol. 39, núm. 3, 2011, p. 1569-1574. Específicamente entre la doctrina española, vid. Hernández, J.C., “Gobernanza de los sistemas internacional y comunitario de respuesta ante crisis de desabastecimiento de petróleo”, *RGDE*, núm. 35, Enero 2015.

El modelo de cooperación que acabamos de esbozar se completa con disposiciones que contemplan el establecimiento de relaciones entre la AIE y terceros Estados, otras organizaciones internacionales e, incluso, actores no gubernamentales. Las competencias de la Agencia en el ámbito de las relaciones exteriores, los órganos encargados de su ejercicio y los objetivos específicos que persigue son el objeto de este primer apartado, base imprescindible para comprender las características y alcance de su actual línea de acción exterior.

1. Competencias

Los textos constitutivos de la AIE contienen desde su redacción originaria un conjunto de disposiciones que posibilitan un amplio desarrollo de su actividad exterior. Así, esta actividad se menciona en diversos párrafos del Preámbulo del Acuerdo PIE y se concreta en sus Capítulos VI (Marco para la consulta con las compañías de petróleo) y VIII (Relaciones con países productores y con otros países consumidores).¹⁶ El mismo planteamiento se recoge también, aunque de manera más sucinta, en el artículo 6(a) de la Decisión OCDE. En él se asigna a la Junta de Gobierno de la AIE la responsabilidad de decidir y llevar a cabo los objetivos del Programa Internacional de Energía, entre los cuales se incluyen el establecimiento de un marco para la consulta con las compañías internacionales de petróleo (apartado iv) y la promoción de relaciones cooperativas con los países productores y otros países consumidores de petróleo, particularmente los países en vías de desarrollo (apartado vi).

Al margen de estas disposiciones - y de la posibilidad de discutir sobre sus contenidos y alcance - la AIE cuenta con una competencia general en materia de relaciones exteriores que figura inscrita, con términos casi idénticos, en el artículo 63 del Acuerdo PIE y en el artículo 12 de la Decisión OCDE. En ellos se afirma que, con el fin de alcanzar los objetivos del Programa Internacional de Energía, la Agencia puede establecer relaciones adecuadas con países no miembros, organizaciones internacionales, gubernamentales o no, otras entidades e individuos. La amplitud de la competencia atribuida no se contradice con las condiciones a las que se somete su ejercicio.¹⁷ Primera, la utilización de esta competencia debe justificarse en términos teleológicos y, por tanto, contribuir a la consecución de los objetivos asignados a la Agencia por el Acuerdo PIE. Segunda, las relaciones que establezca la AIE con terceros deben ser ‘adecuadas’, calificativo cuyo evidente carácter subjetivo remite a la valoración del órgano u órganos que tienen la responsabilidad de adoptar decisiones en este ámbito. Conviene señalar también la completa autonomía de la AIE para el ejercicio de esta competencia, pues no requiere ningún tipo de autorización o acto previo de los órganos principales de la OCDE. De hecho, y en la medida que la competencia se atribuye a la Agencia en su conjunto, cabe entender que su ejercicio corresponde a sus propias instituciones y órganos de

¹⁶Respecto a la insistencia estadounidense en la introducción de esta dimensión exterior de la AIE y las reticencias de Francia a que, con ello, la Agencia se asemejara a una ‘OTAN de la energía’, vid. Woodliffe, J. C., “A New Dimension to International Co-operation: The OECD International Energy Agreement”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1975, vol. 24, núm. 3, p. 532-3.

¹⁷Vid. Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. I, p. 145-6

conformidad con los poderes asignados a cada uno de ellos, cuestión que abordaremos en el siguiente apartado.

Antes, y para finalizar, es preciso subrayar que los dos artículos mencionados atribuyen a la AIE plena capacidad para determinar la naturaleza, alcance y forma que considere pertinente a los efectos del establecimiento de sus relaciones exteriores así como para identificar con quien/quienes mantiene estas relaciones. Con toda probabilidad, una disposición como ésta inserta en el tratado constitutivo de una organización internacional sería base suficiente para entender atribuida la competencia de celebración de tratados internacionales, en el marco de sus objetivos y finalidades. Tratándose en nuestro caso de un órgano subsidiario como la AIE, creemos que también pueden extraerse consecuencias similares e interpretar que el artículo 12 de la Decisión OCDE confiere a la AIE capacidad jurídica para la celebración de acuerdos internacionales regidos por Derecho internacional. Dos razones principales fundamentan nuestra posición. En primer lugar, y como recuerdan los informes de la CDI, la práctica internacional muestra la existencia de órganos subsidiarios con esta capacidad jurídica, como es el caso del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.¹⁸ Ciertamente los acuerdos celebrados por este órgano necesitan la aprobación de la Asamblea General, exigencia que implicaría la manifestación del consentimiento por parte de la organización con personalidad jurídica internacional. La ausencia de exigencia similar en el caso de la AIE bien puede entenderse como una manifestación concreta de la autonomía de la Agencia que, sin personalidad jurídica separada de la OCDE, puede no obstante actuar y ejercer por sí misma, con independencia, las funciones y capacidades que le atribuyen sus textos fundacionales, incluidas por tanto las relativas a relaciones exteriores y específicamente la capacidad para la conclusión de tratados.¹⁹ En segundo lugar, la práctica muestra que al menos en una ocasión la AIE ha celebrado un tratado internacional con un Estado; concretamente el denominado ‘Acuerdo entre la AIE y el Gobierno del Reino de Noruega relativo a la participación del Gobierno del Reino de Noruega en el trabajo de la Agencia’ de 7 de febrero de 1975,

¹⁸ Vid. ILC, *Draft articles on the law of treaties between States and international organizations or between international organizations, with commentaries*, 1982, p. 18 y 20. El mencionado Comité mixto fue creado por Resolución 248(III) de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1948. Algunos de los acuerdos que ha celebrado se reproducen en el documento A/35/9, Suplemento nº 9, de 30 de octubre de 1980. La redacción de estos acuerdos, incluidas sus disposiciones finales, permite calificarlos como tratados internacionales. También es cierto que, en la terminología empleada por la vigente Ley española de Tratados y otros Acuerdos internacionales, estos recibirían la denominación de acuerdos internacionales administrativos, en la medida que ejecutan o aplican un acto de una organización internacional (en este caso, la Resolución de la Asamblea General por la que se crea y asignan funciones a este órgano). Dicho eso, compartimos la posición expresada por A. Remiro Brotóns de que “en el orden internacional, lo que la ley llama acuerdos internacionales administrativos son tratados”. Vid. *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Thomson Reuters, Pamplona, 2015, p. 56.

¹⁹ Estaríamos así ante una expresión concreta de la relevancia de las ‘reglas de la organización’ en la determinación y delimitación de las funciones, competencias y poderes atribuidos a una organización, en general, y a cada uno de sus órganos. Vid. ILC, *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, 2011, p. 11, 17-19. La pertenencia a la OCDE de Estados que no son miembros de la AIE justifica que, en el ámbito de sus competencias, la Agencia no requiera intervención alguna de los órganos OCDE.

cuyos términos, formalidades y, entendemos, voluntad de las partes se corresponden con las características propias de un tratado internacional.²⁰

2. Órganos y procedimiento de toma de decisiones

Desde una perspectiva institucional, los órganos que participan en el diseño y puesta en práctica de la acción exterior de la AIE son tres: la Junta de Gobierno, el Grupo Permanente para el Diálogo Energético Global y la Secretaría.

En los términos utilizados por sus textos fundacionales, la Junta de Gobierno es el “órgano del que derivan todos los actos de la Agencia” (art. 4 Decisión OCDE y art. 62 Acuerdo PIE). Integrada por un representante de cada Estado participante, a ella se asigna con carácter general el poder para adoptar recomendaciones y decisiones, estas últimas de carácter vinculante salvo disposición en contrario.²¹ En materia de relaciones exteriores, el procedimiento de toma de decisiones exige siempre la unanimidad en el seno de la Junta de Gobierno.²²

En aplicación de su poder de creación de órganos subsidiarios (reconocido explícitamente en el art. 5 Decisión OCDE), las primeras decisiones de la Junta de Gobierno incluyeron el establecimiento de los comités y grupos permanentes previstos en el Acuerdo PIE. Entre ellos, el entonces denominado Grupo Permanente para las Relaciones con países productores y otros países consumidores (art. 44-48 y 58 Acuerdo PIE), competente para examinar e informar de esas relaciones a la Junta de Gobierno, llevar a cabo las funciones indicadas en el Capítulo VIII del Acuerdo PIE y ejercer cualquier otra función que la Junta de Gobierno pudiera delegarle.

Con ese diseño inicial, la evolución en los objetivos y contenidos prioritarios de la acción exterior de la AIE ha generado cambios sucesivos en el mandato y denominación

²⁰ Vid. Agreement between the International Energy Agency and the Government of the Kingdom of Norway concerning the participation of the Government of the Kingdom of Norway in the work of the Agency

(www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&jumpTo=bgb1276s1683.pdf). Sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo y los motivos que justificaron su conclusión, vid. Scott, R.F., *op.cit.*, 1977, p. 20; Fischer, G., *op.cit.*, 1974, p. 741 y Woodliffe, J. C., *op.cit.*, p. 536.

²¹ Vid. Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. I, p. 157 y ss. La posibilidad de adoptar decisiones vinculantes para todos sus Estados miembros es uno de los aspectos más destacados por la doctrina, especialmente por razón del sistema de ponderación de votos previsto y de que esas decisiones pueden adoptarse por mayoría cualificada. Vid. Scott, R.F., *op.cit.*, 1977, p. 48-49. Ese sistema de ponderación de votos es para algunos autores uno de los obstáculos que dificulta la ampliación del número de miembros de la AIE, en paralelo a la exigencia de pertenecer a la OCDE y a los escasos incentivos que pueden tener ciertos Estados a sujetar sus decisiones energéticas a reglas específicas, abandonando así las ventajas de ‘free-riding’. Los autores mencionan, específicamente, a China, Rusia e India. Vid. Colgan, J., “The International Energy Agency”, *GPPi Policy Paper Series 6* (2009), p. 10, en http://old.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPiPP6 IEA_final.pdf

²² A diferencia de lo que ocurre en el ámbito del mecanismo de emergencia ante una crisis de abastecimiento. La abstención y la ausencia de algún miembro de la Junta de Gobierno no impide la adopción de una decisión que requiera unanimidad. Vid. Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. I, p. 188.

del órgano subsidiario responsable en este ámbito. De hecho, y tras un breve periodo,²³ tal órgano responsable es uno de creación ‘ex novo’, al que la Junta de Gobierno decidió asignarle las funciones del Grupo Permanente previsto en el Acuerdo PIE y anteriormente mencionado.²⁴ Ese órgano subsidiario, denominado en 1990 Comité sobre Estados no Miembros,²⁵ ha sido el soporte orgánico de la acción exterior de la Agencia hasta 2006, momento en el cual la adopción de unas nuevas Directrices sobre Áreas de Cooperación con Estados no miembros se acompañó de un nuevo – y por el momento último – cambio nominal. Así, el actual Grupo Permanente para el Diálogo Energético Global (en adelante, GPDEG) mantiene y ejerce el siguiente mandato: asesorar a la Secretaría, Grupos permanentes y demás comités de la AIE sobre las actividades con Estados no miembros; garantizar que la información sobre este tipo de actividades se traslade a los Estados miembros y que las opiniones de estos se pongan en conocimiento de la Secretaría de la AIE, e informar regularmente de todo ello a la Junta de Gobierno.²⁶

Cabe precisar que los cambios mencionados no han afectado a la naturaleza jurídica ni a las funciones sustantivas de esos ‘sucesivos’ órganos subsidiarios. El GPDEG sigue siendo un órgano intergubernamental y plenario en el que se debaten y consensuan las decisiones de la Agencia en materia de relaciones exteriores, sobre la base de las iniciativas y propuestas que pueden plantear los Estados miembros o la propia Secretaría de la AIE.

²³ Las diferencias sobre cómo plantear el diálogo con los países productores (Francia lideró la oposición a la propuesta estadounidense de que ese diálogo sólo podía iniciarse tras la adopción de decisiones comunes entre los Estados miembros de la AIE) impidió las relaciones con aquellos países y motivó una progresiva focalización de la acción exterior de la AIE en la problemática energética de los países en vías de desarrollo. Para dar acogida a este interés ‘temático’ se creó en 1977 un órgano subsidiario, no previsto en el Acuerdo PIE, denominado ‘Grupo ad hoc sobre Relaciones Internacionales en materia energética’ (IEA/GB(77)33 y Scott, R., *The History of the International Energy Agency: Major Policies and Actions*, Vol. II, OECD/IEA, 1995, p. 328-9). Sobre las diferencias entre Francia y Estados Unidos anteriormente mencionadas, vid. Fischer, G., *op.cit.*, 1974, p. 744.

²⁴ El ‘Grupo Permanente para las Relaciones con países productores y otros países consumidores’ no ha sido formalmente eliminado, cosa para la cual sería necesaria la enmienda del Acuerdo PIE.

²⁵ La amplitud del mandato otorgado al ‘Grupo ad hoc sobre Relaciones Internacionales en materia energética’ creado en 1977 (informar a la Junta de Gobierno sobre las relaciones energéticas internacionales y llevar a cabo cualesquiera otras funciones que la Junta de Gobierno pudiera asignarle) hizo de él un marco apropiado donde discutir y abordar todas las cuestiones relativas a las relaciones exteriores de la AIE, razón por la cual fue asumiendo, progresivamente, las funciones del Grupo Permanente previsto en el Acuerdo PIE. Consecuentemente, la Junta de Gobierno decidió en 1990 formalizar esa situación, cambiando la denominación original del Grupo ad hoc por la de ‘Comité sobre Estados no Miembros’ y redefiniendo su mandato. Vid. IEA/GB(90)46; Scott, R., *History of IEA... op.cit.*, Vol. II, p. 329, y “Decision on the Establishment of the Committee on Non-Member Countries (CNMC), initially as the Ad Hoc Group on International Energy Relations (AHGIER), 27-28 June 1977, and CNMC Mandate Changes, 11 May 1992”, reproducido en Scott, R., *The History of the International Energy Agency: Principal Documents*, Vol. III, OECD/IEA, 1995, p. 51 y ss.

²⁶ OECD, *Directory of Bodies of the OECD 2012*, OECD Publishing, Paris, 2012, p. 475, donde se reproduce parte de la decisión de la Junta de Gobierno de la AIE relativa al mandato y denominación del GPDEG (documento IEA/GB/C(2006)3/REV1).

Por último, interesa destacar el papel que ejerce la Secretaría en la ejecución y desarrollo de las políticas y actividades de la Agencia.²⁷ En el ámbito que nos ocupa, es la Secretaría la que generalmente prepara las propuestas que se discuten en el seno del GPDEG y son, por tanto, la base de las decisiones que posteriormente adopta la Junta de Gobierno. Así mismo, también es ella la que, bajo la dirección de su Director Ejecutivo, suele asumir la iniciativa en los primeros contactos de la AIE con Estados no miembros y con organizaciones internacionales de posible interés.²⁸ Con carácter general se reconoce que la Secretaría y su Director Ejecutivo impulsan de manera decisiva las actividades exteriores de la Agencia y, de hecho, se interpreta que la capacidad de adaptación demostrada por la AIE desde los años noventa está motivada, simultáneamente, por el papel desempeñado por su Secretaría y por la no oposición de los Estados miembros a las iniciativas que ésta ha planteado.²⁹

3. Objetivos

Como hemos visto, la AIE cuenta con competencias y órganos para el establecimiento y desarrollo de relaciones exteriores y, específicamente, de relaciones con Estados no miembros.³⁰ Ahora bien, la acción exterior desplegada y sus objetivos concretos han estado condicionados por las características y evolución histórica del contexto internacional.

A principios de los noventa, y como muchas otras organizaciones internacionales, la desaparición de la división Este/Oeste y la constatación de la globalización y la interdependencia como realidades de base desde donde abordar los problemas de la sociedad internacional, llevaron a la AIE a un replanteamiento de los objetivos y prioridades que debían presidir su actividad.³¹ El texto que recoge el resultado de ese replanteamiento, definiendo el nuevo marco político general y los objetivos de la

²⁷ En palabras de Scott, "The more general tasks of the Secretariat include the exercise of energy policy leadership in conjunction with the Governing Board and the Members, the initiation of policy directions, the preparation and presentation of action proposals to the organs of the Agency, and the provision of factual and policy research, analysis, and preparation of reports and other documents for those organs", en *History of IEA... op.cit.*, Vol. I, p. 241. No obstante, sólo desde hace algunos años la doctrina dedica cierta atención a la Secretaría de la AIE.

²⁸ Scott, R., *History of IEA... op.cit.*, Vol. I, Capítulo VI y, específicamente, p. 254-264.

²⁹ Vid. Van de Graaf, T. & D. Lesage, "The International Energy Agency after 35 years: reform needs and institutional adaptability", *The Review of International Organizations*, vol.4, núm. 3, 2009, p. 313-5. Aunque también hay voces críticas, que no compartimos, que hablan de 'hiperactividad' de la AIE, "escasa coherencia" de sus nuevas actividades con su misión principal y duplicación de esfuerzos con otras organizaciones internacionales y órganos estatales. Vid. Colgan, J., *op.cit.*, 2009, p. 15.

³⁰ Ver para ello Scott, R., *History of IEA... op.cit.*, Vol. II, p. 61 y 332-341.

³¹ Muy especialmente las organizaciones europeas 'occidentales' experimentan en ese periodo procesos de reflexión sobre la adaptación de sus objetivos y actividades al nuevo contexto geopolítico post guerra fría y, en ese marco, diseñan estrategias y modalidades de relación con Estados no miembros. Entre ellas hay que mencionar a la OCDE, la OTAN, la UEO y las Comunidades Europeas, cuya ampliación y conversión en Unión Europea obedece en buena medida al impacto de ese nuevo contexto geopolítico. Excede al objeto de este trabajo el análisis de las similitudes y diferencias entre los esquemas de relación con Estados no miembros establecidos por estas organizaciones y el caso de la AIE, pero en las páginas siguientes hemos incorporado algunos ejemplos comparativos que ilustran las características y el alcance de las opciones retenidas por la AIE.

Agencia en este nuevo entorno, fue adoptado en la reunión Ministerial de su Junta de Gobierno el 4 de junio de 1993, bajo el título de ‘Objetivos Compartidos’.³² Desde la perspectiva de nuestro objeto de análisis, se sitúan aquí los orígenes de la actual línea de acción exterior de la AIE.

Dicho Documento de 1993 explicita en su introducción las razones que justifican su adopción y, entre ellas, menciona la creciente interdependencia global en materia energética. Esta constatación justifica, según se afirma, la necesidad de promover un funcionamiento eficaz del mercado energético internacional y el diálogo entre todos sus participantes. En términos más concretos, se establece como objetivo de la AIE y de sus Estados miembros la “cooperación entre todos los participantes en el mercado energético”, que se concibe como la vía adecuada para mejorar la información y la comprensión de dicho mercado y para fomentar en todo el mundo el desarrollo de sistemas y mercados energéticos eficientes, ambientalmente aceptables y flexibles. El texto completa la justificación de este objetivo señalando algunos de los efectos positivos que, entiende, puede generar dicha cooperación: promover la inversión, el comercio y la confianza necesaria para lograr los objetivos globales en materia de seguridad energética y medioambiental.

La doctrina valora el Documento de 1993 como un punto de inflexión en el ejercicio de las competencias de la AIE,³³ también por lo que respecta a sus relaciones exteriores. Así, ya no se trata –sólo- de “promover relaciones cooperativas” con Estados productores y consumidores,³⁴ sino de articular la cooperación entre la Agencia y todos los participantes en el mercado energético internacional. El cambio de enfoque se ajusta y es coherente con la nueva realidad energética global – de los noventa y del momento actual - y revela la toma de conciencia por la Agencia de las limitaciones que afronta para ejercer satisfactoriamente sus funciones en ese nuevo contexto. Dicho eso, cabe señalar que la participación de la AIE en el esquema global de cooperación que plantea se rige por una serie de principios insertos en el propio Documento de 1993 que son coherentes, como no puede ser de otro modo, con el modelo económico que comparten sus Estados miembros: el mercado, como foro para las transacciones de productos energéticos; la transparencia y, por tanto, la información fiable sobre los datos que en cada momento caracterizan dicho mercado energético y, por último, la eficiencia, flexibilidad y sostenibilidad ambiental como exigencias inexcusables de los sistemas y mercados energéticos.³⁵

La actividad exterior de la AIE y sus relaciones con Estados no miembros se inscriben así desde mediados de los noventa en ese objetivo general de ‘cooperación entre todos

³² IEA/GB(93)41 y Anexo (en Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. III, p. 90-92).

³³ Y, por tanto, en las acciones emprendidas por la Agencia y en el enfoque con el que esta lleva a cabo sus actividades y sus políticas. Vid. Scott, R., “The International Energy Agency: Beyond the First 20 Years”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 13, Issue 4 (November 1995), p. 253-4.

³⁴ Art. 6(a)(vi) Decisión OCDE y Preámbulo del Acuerdo PIE.

³⁵ Van de Graaf y Lesage consideran que las principales diferencias entre el documento de 1993 y el Acuerdo PIE son el énfasis en la idea de ‘mercado’ y en la cuestión medioambiental. Van de Graaf, T. & D. Lesage, *op.cit.*, 2009, p. 304.

los participantes en el mercado energético'. Ahora bien, la contribución específica de la Agencia a la consecución de dicho objetivo está condicionada por los principios antes mencionados, por las exigencias de su marco competencial y, obviamente también, por la disponibilidad e intereses de los Estados no miembros. Actualmente, y como reflejan sus informes anuales, la Agencia realiza actividades en la práctica totalidad de las regiones del planeta y ha establecido relaciones – de diferente intensidad – con los Estados más significativos en cada una de esas zonas y sus principales organizaciones regionales.³⁶ Pero, en este marco, su acción exterior tiene prioridades concretas que se ajustan y responden a los objetivos asignados a la AIE en sus textos constitutivos (de conformidad con el artículo 63 del Acuerdo PIE y el artículo 12 de la Decisión OCDE, más arriba comentados).

Una manifestación temprana de esas prioridades se produjo en 1994, con ocasión de la enmienda acordada por la Junta de Gobierno de la AIE a las Directrices para la cooperación con Estados no miembros. Este documento explicitaba las razones para el establecimiento de relaciones con Estados no miembros, reconocía la diversidad de intereses, aspiraciones y características de tales Estados y, consecuentemente, la necesidad de modular el alcance de la cooperación entre la AIE y cada uno de ellos. Dicho eso, el documento adoptado en 1994 incluye una categorización de Estados no miembros basada en la “relevancia política, económica y energética de esos Estados para los objetivos de la AIE, así como del grado de desarrollo de sus economías de mercado y de sus sistemas energéticos”.³⁷ Con independencia de sus detalles concretos,³⁸ la categorización expresa el ‘enfoque selectivo’ utilizado por la Agencia

³⁶Especialmente, con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental –ASEAN (con la que firmó un memorándum de entendimiento en 2011 que centra la cooperación en el intercambio de información estadística y en la formación y mejora de capacidades en prioridades regionales como suministro energético, desarrollo del sector e integración de mercados y eficiencia energética); la Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico – APEC (en particular sobre seguridad energética, información estadística, análisis y proyecciones de política energética y creación de capacidades, y se completa desde 2015 con la participación regular de la AIE en el Grupo de Trabajo de Energía de la APEC) y la Organización Latinoamericana de Energía – OLADE (con la que la AIE mantiene relaciones de cooperación fundamentalmente centradas en materia de información estadística). Más información en www.iea.org/topics/engagementworldwide/subtopics/co-operationwithkeyinternationalfora/. Entre otras consecuencias prácticas, estas relaciones mejoran la comprensión del mercado energético – función asignada a la AIE – que se refleja en los análisis y publicaciones de la AIE, y están permitiendo una cierta ‘armonización’ en la categorización e identificación de los elementos que fundamentan la eficiencia energética.

³⁷ Vid. Amended Guidelines for Cooperation with non-Member Countries, 14 december 1994 (IEA/GB(95)1, Attachement - traducción propia - reproducido en Scott, R., *History of IEA... op.cit.*, Vol. III, p. 337-9. El Preámbulo del documento citado explicitaba los objetivos de esas relaciones (asistir a los Estados no miembros en el desarrollo de estrategias energéticas y la adopción de políticas que contribuyan a su desarrollo y a la mejora de la seguridad energética global) y las razones que llevaban a la AIE a pretender su establecimiento: papel creciente de esos Estados en la demanda energética global; significación progresiva de los mismos en la problemática medioambiental asociada a energía, y el hecho de que los suministros energéticos en ciertas zonas clave procedan de Estados no miembros. Vid. Bamberger, C.S., *The history of the International Energy Agency, 1974-2004: IEA, the first 30 years – Supplement to Vol. I, II & III* ; Vol. IV, 2004, p. 34-35.

³⁸(A) Estados candidatos a la adhesión (en esos momentos lo eran Corea, Méjico, República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia); (B) Rusia, cuyas características hacen de ella una “categoría en sí misma”; (C) Estados importantes en materia energética, y (D) demás Estados no miembros. En el grupo C

para el establecimiento de relaciones con terceros Estados; enfoque que explicitan decisiones posteriores de la Junta de Gobierno cuando afirman que para el establecimiento de esas relaciones debe tenerse en cuenta su aportación a la consecución de los propios objetivos de la Agencia.³⁹

Cabe sostener así que las relaciones bilaterales de la AIE siguen presididas por un interés específico en los principales países consumidores de energía y en la cooperación con ellos sobre temas tales como la relación entre suministro y demanda de productos energéticos o la seguridad energética.⁴⁰ Los intereses y objetivos de la AIE, en combinación con la disponibilidad efectiva de los Estados no miembros a cooperar con la Agencia, ha dado lugar desde hace ya algunos años a la emergencia de la denominación ‘socios clave’ (‘key partners countries’), bajo la que hoy por hoy se engloba a nueve Estados (Brasil, Chile, China, India, Méjico, Rusia, Sudáfrica, Indonesia y Tailandia) con los que la Agencia mantiene acuerdos de cooperación de alcance, contenidos e intensidad diferentes.⁴¹

La posterior evolución de la AIE y del contexto internacional han revalidado la necesidad y oportunidad de avanzar en su línea de acción exterior y han justificado la decisión adoptada en 2011 por su Junta de Gobierno de poner en marcha un nuevo proceso de reflexión sobre el papel de la Agencia, específicamente por cuanto respecta a sus relaciones con Estados no miembros.⁴² Ese proceso de reflexión ha culminado con la aprobación en 2012 de una ‘Estrategia de Compromiso Global’ y de sus correspondientes Directrices de Aplicación.⁴³ Ninguno de estos documentos ha sido publicado hasta la fecha, por lo que el análisis de sus contenidos debe hacerse indirectamente a través de los comentarios y referencias en otras publicaciones oficiales de la AIE.⁴⁴ Con esas cautelas, es posible advertir dos novedades principales en las

se incluía a China, India, Indonesia, Tailandia, Brasil, Venezuela, Argentina, Repúblicas Bálticas, Bulgaria, Rumanía, Eslovenia, Azerbaiyán, Kazajstán, Ucrania y los Estados de Oriente Próximo y de África.

³⁹En los términos utilizados por la propia AIE. Vid. Bamberger, C.S., *History of IEA...op.cit.*, Vol. IV, p. 284-5, donde se reproducen los objetivos de la Estrategia a Medio Plazo 1997-2000 adoptada por la Junta de Gobierno en diciembre de 1996.

⁴⁰Vid. Bamberger, C.S., *History of IEA...op.cit.*, Vol. IV, p. 285, donde cita expresamente a China, India y Rusia en los objetivos de la Estrategia a Medio Plazo 1997-2000 adoptada por la Junta de Gobierno en diciembre de 1996 (y que se reproducen en el texto).

⁴¹La situación de Chile y Méjico es particular, dada su condición de candidatos a miembros de la AIE. Vid. Comunicado de la 2009 Meeting of the IEA Governing Board at Ministerial Level and Action Plan, párrafos 18 y 19 (en www.meti.go.jp/english/topic/data/pdf/e20091021a02.pdf) y la información general que ofrece la web de la AIE en www.iea.org/countries/non-membercountries/.

⁴²Vid. OECD, *Secretary-General's Report to Ministers 2011*, OECD Publishing, Paris, 2011, p. 86.

⁴³La adopción de ambos documentos y las principales novedades que aportan se mencionan en IEA, *2012 Annual Report*, p. 13-14 (www.iea.org/publications/freepublications/publication/international-energy-agency-2012-annual-report.html). La ‘filosofía general’, razones justificativas y objetivos centrales de la nueva Estrategia se describen en IEA, *Worldwide engagement for sustainable energy strategies*, 2012 (en www.iea.org/publications/freepublications/publication/worldwide_engagement.pdf).

⁴⁴Desde 1996, los actos adoptados por la Junta de Gobierno y otros órganos de la AIE se publican conforme a criterios que desconocemos y muy frecuentemente no son de acceso público. Sólo los Informes Anuales de la AIE se publican con regularidad, lo que los convierte en una fuente esencial de conocimiento de su actividad más reciente, incluidos los criterios que rigen las decisiones de la Agencia y

actuales líneas maestras de la acción exterior de la AIE: por un lado, la intención de formalizar y multilateralizar el esquema de relaciones de la AIE con Estados no miembros y, por otro lado, el propósito de mejorar la coherencia entre la estrategia global de la AIE y la de la OCDE.⁴⁵

Así, y respecto a la primera novedad mencionada, los textos adoptados en 2012 recogen la intención de convertir la actual denominación política ‘países socios clave’ en una categoría formal o estatuto de relación entre la AIE y determinados Estados no miembros. La opción, entendemos, revalida y fortalece la estrategia seguida hasta la fecha de priorizar la cooperación con Estados relevantes desde la perspectiva de la demanda energética y debe valorarse, por tanto, como un ejercicio de sus competencias en materia de relaciones exteriores plenamente ajustado a las exigencias que establecen a este respecto el artículo 63 del Acuerdo PIE y el artículo 12 de la Decisión OCDE.⁴⁶

En paralelo a esta categorización formal, también se observa la pretensión de la AIE de inscribir sus relaciones bilaterales de cooperación con terceros Estados en un marco multilateral, a través de la denominada ‘iniciativa de asociación’. La puesta en práctica de ese objetivo se inició a finales de 2013, con la Declaración Conjunta para la Asociación adoptada por la AIE, Brasil, China, India, Indonesia, Rusia y Sudáfrica.⁴⁷

los objetivos que persigue. No obstante, los contenidos de dichos Informes no tienen todos los años el mismo nivel de detalle y/o profundidad.

⁴⁵ La OCDE viene desarrollando una estrategia global en la que considera fundamental ampliar sus relaciones con países no miembros dada la interdependencia que caracteriza la sociedad internacional actual. El marco básico de esa estrategia se adoptó en 2005 y se ha revalidado con ocasión del cincuentenario de la organización. Vid. OECD Council, “A Framework for OECD Relations with non-members” de 6 Diciembre 2005 (C(2005)158/FINAL) y Meeting of the OECD Council at Ministerial Level Paris, 25-26 May 2011: OECD 50th Anniversary Vision Statement (C/MIN(2011)6). En ese marco, la OCDE ha establecido relaciones específicas con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica y cuenta con tres tipos de estatutos para la participación de Estados no miembros en las reuniones de sus órganos. Respecto a Rusia, el Consejo de la OCDE decidió el 12 de marzo de 2014 posponer sine die las negociaciones en curso para su adhesión a la Organización. Una visión general de ese esquema de relaciones se ofrece en www.oecd.org/globalrelations/

⁴⁶ A la luz de la práctica seguida por otras organizaciones internacionales, la ausencia de disposición en los textos constitutivos de la AIE regulando o habilitando al establecimiento de estatutos de participación restringida no es óbice para que sus órganos puedan decidir su creación y aplicación. Como analizaremos en el siguiente apartado, los textos adoptados en 2012 incorporan también el establecimiento de procedimientos uniformes, de aplicación en el seno de la AIE, para la participación de los países socios en casi todos sus Comités y Grupos de trabajo. Dicha regulación constituiría así el contenido jurídico del estatuto de ‘países socios clave’.

⁴⁷ “Joint Declaration by the IEA and Brazil, China, India, Indonesia, Russia and South Africa on the occasion of the 2013 IEA Ministerial Meeting expressing mutual interest in pursuing an association”; Paris, 20 November 2013 (en www.iea.org/media/ministerialpublic/2013/jointdeclaration.pdf). En la reunión ministerial de la AIE de noviembre de 2013 participaron los ‘países socios clave’ más Estonia, Chile (candidatos ambos a la adhesión y el primero de ellos efectivamente invitado en esta reunión a convertirse en el 29º miembro de la AIE) y Méjico como observador. Vid. IEA, *2013 Annual Report*, p. 16 y *2013 Meeting of the IEA Governing Board at Ministerial Level 19-20 November 2013, Summary of the Chair*, puntos 2, 3 y 7 (en www.iea.org/media/ministerialpublic/2013/Chairsummary.pdf). Méjico es miembro de la OCDE pero su condición de productor de petróleo había afectado las iniciativas adoptadas hasta la fecha para su adhesión a la AIE. Su cooperación con la Agencia se ha centrado, fundamentalmente, en la reforma de su sector energético interno. Vid. *IEA Energy: The Journal of the*

En ella se afirma la intención de iniciar una nueva fase de “cooperación multilateral” – a partir del trabajo bilateral ya desarrollado – en la convicción de que “una asociación podría ser un instrumento eficiente y voluntario para trabajar juntos en áreas de interés común y sobre una base de igualdad”.⁴⁸ La consecución de este objetivo se ha visto confrontada a ciertas dificultades,⁴⁹ razón por la cual actualmente se trabaja con un “enfoque flexible” basado en la identificación de los “elementos esenciales de la asociación” y dirigido, de ese modo, a “seguir avanzando en su puesta en marcha sin necesidad de esperar a que todos los países socios consultados tengan que proceder al unísono”.⁵⁰ La estrategia de flexibilización ha dado sus frutos recientemente, con la activación en noviembre de 2015 de la condición de Asociado para China, Indonesia y Tailandia.⁵¹ Sus características y el valor añadido de su contenido, por comparación a los instrumentos y medidas hasta ahora vigentes para la cooperación de la AIE con esos Estados, se analizará en el siguiente apartado de este trabajo.

La segunda novedad en las líneas maestras de la acción exterior de la AIE incorporada en los textos adoptados en 2012 es el objetivo de incrementar la coherencia entre la estrategia global de la AIE y la de la OCDE. Obviamente, y por razón de su membresía simultánea, parece lógico pretender que los Estados miembros de la AIE se comporten de manera coherente con las decisiones y acuerdos adoptados en el seno de la OCDE y, desde esa perspectiva, la novedad no sería más que una constatación razonable. Ahora bien, esta ‘razonabilidad’ no impide la posible emergencia de problemas tanto jurídicos como políticos. Así, conviene recordar que los objetivos asignados a la AIE tienen como eje principal la demanda y la seguridad energética y, por ello, las razones que pueden motivar su cooperación con un Estado no miembro no tienen por qué ser idénticas a las que determinen un mayor o menor nivel de relaciones de la OCDE con

International Energy Agency, Issue 5 – 4th quarter 2013, p. 22-23 y, de la misma revista, Issue 7 – 4th quarter 2014, p. 26-27 (www.iea.org/ieaenergy/). No obstante, en noviembre de 2015 Méjico manifestó oficialmente su intención de iniciar el proceso de incorporación como miembro de la AIE. Vid. IEA Ministerial Meeting 17-18 November 2015, *Summary of the Chair*; parágrafo 4 (www.iea.org/media/news/2015/press/IEAMinisterialChairsSummary.pdf).

⁴⁸Con todas las salvedades, el texto evoca la fórmula elegida por la OTAN para articular sus relaciones con los países de Europa del Este: el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (creado en 1991 y sustituido en 1997 por el Consejo de Asociación Euro-Atlántico) y la denominada Asociación para la Paz adoptada en 1994, estructura abierta y flexible para la cooperación militar dirigida a fomentar y apoyar los procesos de reforma de las estructuras políticas, administrativas, presupuestarias y operativas de las fuerzas armadas en esos países, a través de programas de cooperación individualizada entre la OTAN y cada uno de los Estados partícipes en la Asociación. Más información sobre estas y otras iniciativas de relación de la OTAN con Estados no miembros en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm

⁴⁹Entre otras, los cambios en la política internacional del gobierno ruso y sus reticencias a esquemas de cooperación que no reconozcan, de un modo u otro, una posición ‘diferenciada’ para Rusia. Paralelamente, la actitud rusa también generó dudas entre el resto de países socios clave sobre la idoneidad y conveniencia de participar en un esquema multilateral de cooperación con la AIE en el que no estuviera Rusia.

⁵⁰ Vid. IEA, *2014 Annual Report*, p. 13, traducción propia (en www.iea.org/publications/freepublications/publication/international-energy-agency-2014-annual-report.html). La cursiva es nuestra.

⁵¹Vid. Joint Ministerial Declaration on the occasion of the 2015 IEA Ministerial meeting expressing the Activation of Association; Paris, France, November 18, 2015 (www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf).

ese mismo Estado. De hecho, esas razones pueden justificar una distinta prioridad de la AIE y de la OCDE respecto a un Estado concreto. Además, y como ya hemos analizado al inicio del apartado II de este trabajo, los textos fundacionales de la AIE establecen de manera muy clara su autonomía o independencia, característica que deriva consecuencias para el ejercicio de todas sus competencias, incluidas sus relaciones exteriores. Sin poder conocer cómo los textos adoptados en 2012 concretan la cuestión, no entendemos que la pretensión de coherencia OCDE/AIE pueda o deba interpretarse en términos de ‘subordinación’, ya sea en un sentido o en otro. De hecho, el trabajo desarrollado por la AIE durante los últimos 25 años aconseja, en términos políticos, no subvertir los límites jurídicos que rodean su relación con la OCDE y no dificultar por tanto que siga actuando autónomamente en favor de la cooperación internacional en materia energética.

Ahora bien, un contexto en el que quizás pueda comprenderse mejor la ‘razón de ser’ del objetivo de coherencia entre las estrategias globales de la AIE y de la OCDE es en los casos de incumplimientos graves de obligaciones jurídicas internacionales fundamentales por parte de Estados no miembros. Sin entrar en las obligaciones que este tipo de hechos derivan para el conjunto de Estados de la comunidad internacional, los documentos adoptados por la AIE en 2012 podrían apuntar a la necesidad de evitar una situación en la que, por razón de la diferencia de Estados miembros entre la OCDE y la AIE, sólo una de ellas acordara la suspensión de sus relaciones de cooperación con un Estado que hubiera incurrido en un incumplimiento de tal naturaleza. Recientemente, la anexión de Crimea por Rusia y la posterior participación rusa en Ucrania constituirían ejemplos claros de este tipo de situaciones. Así, un escueto comunicado de la OCDE en marzo de 2014 recogía la decisión acordada por su Consejo de suspender el diálogo con Rusia para su adhesión a esta organización y de reforzar simultáneamente la cooperación con Ucrania ante “los retos” que este país afronta.⁵² Por contra, no consta ninguna decisión de la Junta de Gobierno de la AIE suspendiendo o modificando de otro modo sus relaciones bilaterales con Rusia.⁵³

III. INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DE LA AIE PARA LA COOPERACIÓN BILATERAL CON ESTADOS NO MIEMBROS

La configuración actual de las relaciones bilaterales de cooperación de la AIE con Estados no miembros es el resultado de un proceso eminentemente práctico y flexible. Como hemos visto en el anterior apartado, su origen se sitúa a principios de los noventa, momento en el que la Agencia también identificó un conjunto de medidas con las que

⁵² Vid. www.oecd.org/newsroom/statement-by-the-oecd-regarding-the-status-of-the-accession-process-with-russia-and-co-operation-with-ukraine.htm

⁵³ Aunque parecería haberse producido un ‘enfriamiento’ de esas relaciones bilaterales, pues ha disminuido muy sensiblemente la participación de miembros del gobierno ruso en las actividades y reuniones de trabajo organizadas por la AIE, y tampoco han asistido a la última reunión ministerial de la Junta de Gobierno de la AIE, celebrada en París el 17-18 de noviembre de 2015. Durante 2015, la única participación rusa que nos consta puede consultarse en www.iea.org/workshop/energy-efficiency-behaviour-workshop.html.

articular dicha cooperación, remitiendo su utilización al acuerdo específico que, en cada caso, pudiera concertar la AIE con un tercer Estado.⁵⁴ Fruto de este proceso es una 'tríada' de acuerdos que distingue entre Declaraciones Conjuntas, Programas de Trabajo y Memorándums de Entendimiento. Sus contenidos respectivos, aunque no exactamente idénticos, sí reflejan una cierta gradación en la intensidad de la cooperación que posibilitan entre las partes y, por tanto, presentan diferencias en la tipología de medidas concretas que contemplan.

Sobre estas bases, y como hemos mencionado, la Iniciativa de Asociación adoptada por la AIE en 2012 reflejaba la vocación de superar la casuística que caracteriza sus relaciones bilaterales con Estados no miembros, articulando para ello un foro de naturaleza multilateral. La transformación pretendida no ha podido materializarse hasta el momento, de manera que la activación de esa Iniciativa en noviembre de 2015 ha originado la aparición de una nueva modalidad de cooperación bajo la denominación de 'país Asociado'.

La comprensión del conjunto de acuerdos, medidas y modalidades con las que la AIE articula sus relaciones bilaterales de cooperación con Estados no miembros, objeto de este apartado, motiva la siguiente sistemática. En primer lugar, analizaremos la naturaleza y características de los acuerdos bilaterales celebrados hasta la fecha por la Agencia con terceros Estados así como la tipología de medidas que protagonizan los contenidos de esos acuerdos. Este análisis permitirá advertir, en segundo lugar, las especificidades y novedades que comporta la nueva condición de país Asociado a la AIE.

⁵⁴Esas medidas se enumeran en un documento de Directrices adoptado por la Junta de Gobierno en mayo de 1992 y revisado en 1994. Vid. Decisions on Participation of Non-Member Countries in the Activities of the IEA, on General Policy Guidance, on Guidelines for Areas of Co-operation with Non-Members and on the Role of the CNMC, 11 May 1992 [IEA/GB(92)25 Item 5, IEA/GB(92)18/FINAL] y Amended Guidelines for Co-operation with Non-Member Countries, 14 December 1994 [IEA/GB(95)1, 2 and Annex], reproducidos en Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. III, p. 324-7 y 332-339 respectivamente. El motivo que se adujo para esa revisión fue la necesidad de adaptar las Directrices al 'marco político general' definido por el documento 'Objetivos Compartidos' de 1993. En realidad, la revisión sólo introdujo cambios menores en el elenco de medidas pero incorporó comentarios y precisiones relevantes para la interpretación y aplicación de cada una de ellas. Las Directrices adoptadas en 1992/1994 contienen la concepción inicial del esquema de cooperación de la AIE con Estados no miembros, objeto no obstante de evolución en virtud de la práctica y de las sucesivas revisiones de la estrategia global de la Agencia. Así, la primera sustitución formal de las Directrices de 1992/1994 se produjo con la adopción en 2006 de las 'Guidelines for Implementation of the IEA's Outreach Strategy' (IEA/GB/C(2006)3/REV1, Annex I), que no han sido publicadas pero a las que se hace referencia en OECD, *Directory of Bodies...op.cit.*, p. 475-6. Posteriormente, y como hemos explicado al final del apartado anterior, la Estrategia Global de Compromiso adoptada en 2012 se acompaña de nuevas Directrices de Aplicación que, entendemos, sustituyen y/o actualizan las de 2006 pero que, como ya dijimos, tampoco han sido publicadas.

1. Los acuerdos bilaterales de cooperación con Estados no miembros

A) Naturaleza y características

Al margen de las acciones individualizadas de cooperación con terceros Estados,⁵⁵ las relaciones bilaterales de la AIE para la cooperación con Estados no miembros se sustenta en una ‘tipología’ de acuerdos que distingue nominalmente entre Declaraciones Conjuntas, Programas de Trabajo Conjunto y Memorándums de Entendimiento. Todos ellos son acuerdos de naturaleza política y no generan, por tanto, derechos y obligaciones de estricta observancia jurídica.⁵⁶ La calificación se desprende, siguiendo los parámetros identificados por la doctrina y la jurisprudencia internacional, del análisis de los contenidos de estos acuerdos, de las circunstancias que rodean su adopción y de la propia conducta ulterior de las partes:⁵⁷ se adoptan por la AIE y un Ministerio o unidad administrativa específica del Estado no miembro; las conductas acordadas se expresan con términos no concluyentes;⁵⁸ los textos tienen una escasa formalización y una sistematización simple, sin cláusulas finales de ningún tipo ni firma de las partes; dichos acuerdos no se han incorporado a ningún tipo de Registro internacional y ni siquiera son siempre objeto de publicación en la web o por los servicios administrativos de la AIE, entre otras características.⁵⁹

Ahora bien, con esa idéntica naturaleza, la elección de tres denominaciones distintas para la identificación de estos acuerdos refleja diferencias de contenido que responden a una cierta gradación en la intensidad de la cooperación entre las partes.

Así, la expresión ‘Declaración Conjunta’ encabeza los acuerdos con Rusia, China e India. El lenguaje que en ellos se utiliza denota un reconocimiento del especial ‘rango’

⁵⁵La AIE realiza actividades en muchos Estados del globo y desarrolla en ellos iniciativas específicas de colaboración sin que estas se enmarquen en ningún tipo de ‘acuerdo marco’ con ese Estado. Ejemplo paradigmático es Marruecos.

⁵⁶En la terminología de la vigente Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se tratarían de ‘acuerdos internacionales no normativos’ (Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales; *BOE* de 28 de noviembre de 2014).

⁵⁷Criterios que sintetiza de forma excelente el profesor C. Gutiérrez Espada en la obra *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos internacionales...op. cit.*, p. 840-841.

⁵⁸Quizás la mayor concreción se encuentre en los párrafos de las Declaraciones Conjuntas relativos a la participación de ‘senior officials’ del correspondiente Estado no miembro en órganos de la AIE, cuando se afirma que “participarán como observadores en al menos una reunión” de determinados órganos (previsión que se completa en un anexo con una ‘propuesta de calendario’). Un indicio adicional de la naturaleza política de estos acuerdos podemos encontrarlo, siguiendo a Gutiérrez Espada, en la ‘facilidad’ con la que se ha producido la suspensión de la aplicación de la Declaración Conjunta AIE/Rusia, ya comentada en la nota 53. Vid. Contribución de Gutiérrez Espada en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos internacionales...op. cit.*, p. 841.

⁵⁹De hecho, bien parecería que tanto la AIE como los Estados ‘parte’ en estos acuerdos de cooperación han tenido en cuenta - uno por uno - los “Diez Mandamientos” a respetar por quien desee celebrar un acuerdo político, formulados hace ya años por A. Remiro Brotons (“De los Tratados a los Acuerdos No Normativos”, en *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 47-48).

y/o interés político en esos Estados y en la cooperación que establecen y posibilitan.⁶⁰ Consecuentemente, sus contenidos recogen todo el elenco de medidas diseñadas hasta la fecha por la AIE para la cooperación con terceros Estados, aunque su implementación en cada caso pueda revestir especificidades concretas. Por su parte, los acuerdos con Brasil, Indonesia, Sudáfrica y Chile han recibido la denominación de ‘Programa de Trabajo Conjunto’.⁶¹ La estructura de estos Programas de Trabajo se articula en torno a áreas temáticas y respecto a cada una de ellas se prevé la realización de determinadas actividades, ya sean éstas de realización conjunta, de participación en actividades de la AIE y colaboración en los trabajos que desarrolla o de asistencia y asesoramiento por parte de la Agencia a reformas nacionales previstas o en curso, entre otras. Atendiendo a los Programas de Trabajo hasta la fecha publicados, las áreas temáticas que protagonizan este tipo de acuerdos son cuatro: información y estadísticas en materia energética; seguridad energética; eficiencia y sostenibilidad, y nuevas tecnologías en materia de energía.

Un extremo que distingue a las Declaraciones Conjuntas de los Programas de Trabajo es el régimen de participación de representantes de los Estados no miembros en las reuniones de órganos y comités de la AIE; medida poco frecuente en los Programas de Trabajo pero que se incluye en todas las Declaraciones Conjuntas actualmente existentes, junto con otros mecanismos que favorecen el acercamiento del Estado no miembro de que se trate a las actividades y a la estructura de funcionamiento de la AIE. Con especificidades propias según el caso, todas las medidas que analizaremos en el siguiente apartado se incluyen en las Declaraciones Conjuntas vigentes y, como veremos, posibilitan un alto grado de implicación de los Estados no miembros en la acción y funcionamiento de la Agencia.

Por último, y como mencionábamos, el tercer ‘tipo’ de acuerdo para la cooperación AIE/Estados no miembros es el Memorándum de Entendimiento (MoU). La práctica

⁶⁰ Ese tipo de Declaraciones Conjuntas se realizaron por primera vez en 2009 y se renuevan cada dos años, incorporando los cambios que las partes estimen conveniente (aunque no siempre se publican ni son de acceso público). Las Declaraciones Conjuntas de la AIE con China, Rusia e India adoptadas el 14 de octubre de 2009 pueden consultarse en www.meti.go.jp/english/topic/data/e20091021a.html. También son de acceso público las acordadas el 18 de octubre de 2011 con India y Rusia (ver, respectivamente, www.iea.org/media/ministerialpublic/India.pdf y www.iea.org/media/ministerialpublic/Russia.pdf) pero no así la que se adoptó con China en esa misma fecha. No nos consta la publicación de ninguna otra Declaración Conjunta posterior. Con anterioridad a 2009, y desde mitad de los noventa, la Agencia había suscrito con estos tres Estados otros acuerdos políticos de cooperación, tampoco publicados. Vid. Bamberger, C.S., *History of IEA...op.cit.*, Vol. IV, p. 284-7, y *OECD Annual Report 1998*, OECD Publications, 1999, p. 97.

⁶¹ Nos consta la publicación de tres Programas de Trabajo: Joint Programme of Work between the Ministry of Mines and Energy of the Federative Republic of Brazil (MME) and the International Energy Agency (IEA) Paris, 18 October 2011 (www.iea.org/media/ministerialpublic/Brazil.pdf); Joint Programme of Work between the Ministry of Energy of Chile and the International Energy Agency (IEA) Paris, 18 October 2011 (www.iea.org/media/ministerialpublic/Chile.pdf), y Proposed Joint Programme of Work between the Department of Energy of South Africa and the International Energy Agency, Paris, 18 October 2011 (www.iea.org/media/ministerialpublic/South_Africa.pdf). También Méjico firmó en 2011 un programa de trabajo con la AIE, según se afirma en 2011 Meeting of the IEA Governing Board at Ministerial Level, 18-19 October 2011, *Summary of the Chair*, punto 15 (IEA/GB/MIN(2011)3). No consta que haya sido publicado.

desarrollada hace de él un instrumento altamente versátil pues tanto se utiliza para formalizar incipientes relaciones de cooperación de la AIE con un tercer Estado,⁶² como para profundizar en una dimensión específica de la cooperación prevista en alguna Declaración Conjunta o Programa de Trabajo vigente.⁶³ Desde la perspectiva de sus contenidos, los MoU suelen incluir medidas de asistencia y/o cooperación técnica sobre temas energéticos de interés para las partes y en ningún caso abordan la participación regular del tercer Estado en los órganos o actividades de la AIE.

B) Tipología de medidas de cooperación

La ‘concepción inicial’⁶⁴ de las medidas que permiten a la AIE cooperar con Estados no miembros ha experimentado una evolución significativa y permite en la actualidad distinguir tres grandes categorías: medidas para la participación en los órganos de la AIE, medidas para la participación en las actividades de la Agencia y medidas de asistencia y cooperación técnica en materia energética. La incorporación de estas medidas en una Declaración Conjunta, Programa de Trabajo o Memorándum de Entendimiento depende, obviamente, del acuerdo concreto entre la Agencia y un tercer Estado, circunstancia que afecta al alcance y a las especificidades de implementación de las mismas y genera diferencias en la tipología de medidas que se incluyen en cada uno de los ‘tipos’ de acuerdos mencionados.

a) Medidas para la participación de Estados no miembros en los órganos de la AIE

La presencia de representantes de Estados no miembros en las reuniones de los órganos de una organización internacional es una medida que compete a todo órgano en virtud de sus poderes para la regulación de su funcionamiento interno, salvo prohibición

⁶² Tal es el caso del MoU con Kazajstán, firmado el 24 de abril de 2015 entre la AIE, el Ministerio de Energía y una Asociación de Organizaciones del sector energético de Kazajstán (www.iea.org/newsroomandevents/agencyannouncements/agreement-strengthens-co-operation-between-iea-and-kazakhstan.html) y del MoU firmado con Tailandia en septiembre de 2014 (vid. IEA, 2014 Annual Report, *doc. cit.*, p. 15).

⁶³ Tal fue el caso del MoU entre la AIE y la Agencia de Energía Rusa, de 18 de octubre de 2011, dirigido a fortalecer la política rusa de eficiencia energética y el desarrollo de indicadores de eficiencia energética que permitan una vigilancia eficaz del objetivo de reducción de un 40% de la intensidad energética del PIB de Rusia para 2020 (www.iea.org/newsroomandevents/agencyannouncements/russian-energy-agency-rea-and-iea-agree-to-strengthen-co-operation.html). A la inversa, la casuística muestra que el MoU ha servido también como primera formalización de la cooperación entre la AIE y uno de los actualmente denominados ‘socios clave’: el 11 de julio de 2011 se firmó un MoU con el Gobierno de Sudáfrica y en Octubre de ese mismo año se firmó un Programa de Trabajo Conjunto. Vid. www.iea.org/newsroomandevents/news/2011/july/a-new-start-for-co-operation-with-the-republic-of-south-africa.html y Proposed Joint Programme of Work between the Department of Energy of South Africa and the International Energy Agency, Paris, 18 October 2011 (www.iea.org/media/ministerialpublic/South_Africa.pdf).

⁶⁴ Concepción inicial que se refleja en el documento Amended Guidelines for cooperation.... IEA/GB(95)1, 2 y Annex, apartados A, B y E. A lo largo del presente apartado, y para evitar un número innecesario de notas, no volveremos a hacer referencia expresa a las directrices de 1992/1994 para apoyar las características de las medidas de cooperación y sólo utilizaremos las notas al pie para fundamentar aquellos rasgos y/o matizaciones que se deriven de otros documentos.

expresa en contrario y sin menoscabar los derechos inherentes al estatuto de miembro.⁶⁵ En el caso de la AIE, la competencia para admitir dicha participación se asigna, en principio, a cada uno de sus Grupos o Comités Permanentes,⁶⁶ a los que les corresponde decidir sobre el nivel, frecuencia y materias para la participación de representantes y/o delegados de terceros Estados. La decisión compete no obstante a la Junta de Gobierno cuando se trata de un Estado con el que la Agencia no haya tenido relación previa. Respecto a las reuniones de la Junta de Gobierno y del Comité Presupuestario, la regla general es la no participación de Estados no miembros, salvo decisión en contrario de la propia Junta de Gobierno.

La práctica desarrollada revela que este tipo de participación orgánica se permite excepcionalmente y de manera no regular, esto es, ni siquiera en todas las reuniones de un órgano durante un periodo de tiempo determinado.⁶⁷ Específicamente por lo que respecta a la participación en las reuniones de la Junta de Gobierno, es una medida que sólo se contempla en las Declaraciones Conjuntas con China, India y Rusia, haciéndola coincidir con las sesiones a nivel Ministerial de la Junta de Gobierno de la AIE y sin extenderla necesariamente a todos los puntos del orden del día previstos en su agenda. Más generalizada aparece la participación de los Estados no miembros en las reuniones de los órganos subsidiarios: se prevé en todas las Declaraciones Conjuntas y Programas de Trabajo adoptados por la AIE con sus ‘socios clave’ respecto a órganos de interés mutuo por razón temática, aunque siempre circunscrita a una fecha concreta de reunión.⁶⁸

La casuística que presenta la participación de Estados no miembros en los órganos de la AIE tiene claros inconvenientes (negociación caso por caso, posibles discriminaciones comparativas y potenciales desajustes con el estatuto de miembro, entre otros) y motivan probablemente el objetivo incorporado en la Estrategia Global de 2012:⁶⁹ establecer un procedimiento uniforme que regule la participación de los países socios en

⁶⁵ Así mismo, esta presencia suele figurar entre los derechos que otorgan los estatutos de participación restringida, bajo la denominación de observadores y/o asociados, y pueden incluir o no el derecho de voz en los debates. Para un análisis detallado de la diversidad de modalidades de participación restringida, vid. Schermers, H.G. & N.M. Blokker, *International institutional law: unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011, p. 125-149 (parágrafos 166-197A).

⁶⁶ Que son aquellos que dependen e informan directamente a la Junta de Gobierno, en tanto que órganos subsidiarios de esta. Entre otros, el GPDEG ya analizado en el apartado II.2.

⁶⁷ Así, en las Declaraciones Conjuntas con Rusia, China e India se acuerda la participación de representantes de esos Estados en, al menos, una reunión de la Junta de Gobierno y, al menos, en una reunión de cada uno de sus Comités. El ‘cronograma’ que acompaña a esas Declaraciones incluye una fecha orientativa para la asistencia a esas reuniones.

⁶⁸ A modo de ejemplo, el Programa de Trabajo con Chile (2011) prevé la asistencia de representantes chilenos en la reunión de noviembre de 2011 del Grupo Permanente sobre Cuestiones de Emergencia (*doc. cit.*, punto 10) y en el Programa de Trabajo con Brasil (2011) consta una referencia idéntica respecto a la reunión de marzo del 2012 del Grupo de Trabajo sobre Energías Renovables (*doc. cit.*, punto 9). La única excepción que nos consta es la invitación a China, en el 2014, a participar como ‘observador regular’ en un grupo de trabajo del Comité sobre Tecnología e Investigación en energía, concretamente, el Comité de Coordinación sobre energía de fusión. Vid. IEA, *2014 Annual Report, doc. cit.*, p. 15.

⁶⁹ Estrategia Global a la que ya hemos hecho referencia en el apartado II.3 y que acompaña el objetivo de un procedimiento uniforme con la Iniciativa de Asociación.

los órganos y comités de la AIE. No cabe duda que esto simplificaría las relaciones de la Agencia con terceros Estados, mejorando así su previsibilidad y transparencia. A la espera de su concreción, y al margen de su aplicación en el contexto de la activación de la Iniciativa de Asociación que abordaremos más adelante, sería conveniente que dicho procedimiento uniforme abordara los posibles ‘grados’ de acercamiento de los Estados no miembros a la estructura de la Agencia, la accesibilidad a los trabajos que realiza y los distintos niveles de colaboración de esos Estados en el desarrollo de estos trabajos.

b) Medidas para la participación de Estados no miembros en las actividades de la AIE

La AIE organiza y convoca conferencias, seminarios y otros eventos que ha ido abriendo progresivamente a la participación de Estados no miembros. La regla general inicialmente establecida (invitación ad hoc previa aprobación del Director Ejecutivo y del Presidente de la Junta de Gobierno de la AIE) se flexibilizó en 1994, de modo que el consentimiento previo de la Junta de Gobierno ahora ya sólo es necesario para los participantes o ponentes de Estados con los que la Agencia no haya tenido relación previa. Es obvio que estas actividades son un marco privilegiado para el diálogo entre la AIE y sus Estados miembros con representantes de países no miembros. Su utilidad para la ‘exportación’ de las prácticas y políticas de la AIE, y el hecho de que en muchas ocasiones se realicen en territorios de terceros Estados y con el objetivo de tratar cuestiones específicas de la zona, explica el interés de contar con participantes y ponentes de esos países. Por ello, y aunque los acuerdos bilaterales de cooperación incluyan referencias concretas,⁷⁰ cabe afirmar que la participación de Estados no miembros en las conferencias, seminarios y eventos de la AIE se ha convertido en una medida de utilización transversal y cuasi generalizada de su esquema de relaciones exteriores.

En el marco de las actividades de la AIE requiere una mención diferenciada los ‘Acuerdos de Implementación’,⁷¹ denominados desde noviembre de 2015 ‘Programas de Colaboración Tecnológica’.⁷² Su finalidad es el desarrollo de programas y proyectos de I+D+I en materia de tecnologías energéticas y, a tal efecto, posibilitan la interacción y cooperación directa entre gobiernos, industrias y otros actores públicos o privados, sean o no de Estados miembros de la OCDE. El régimen de participación de Estados no miembros, sujeto inicialmente a importantes restricciones, fue modificado

⁷⁰Por ejemplo, Declaración Conjunta AIE/India 2009, *doc. cit.*, p. 5, punto 10 (actividades de la AIE sobre ‘carbón limpio’), Declaración Conjunta AIE/India 2011, *doc. cit.*, p. 6, punto 9 (actividades relativas a la construcción de edificios eficientes desde la perspectiva energética); Programa de Trabajo AIE/Sudafrica 2011, *doc. cit.*, p. 2 (actividades de la AIE sobre ‘Policy Pathways’)

⁷¹De hecho, las Directrices de 1992/1994 otorgaban un tratamiento individualizado a la participación de Estados no miembros en los Acuerdos de Implementación. Para el conocimiento detallado de la evolución y características de estos Acuerdos, vid. Figueroa, A., “International Energy Agency Implementing Agreements”, en OECD, *Meeting Global Challenges through Better Governance: International Cooperation in Science, Technology and Innovation*, OECD Publishing, 2012, p. 131- 150 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264178700-en>). Scott y Bamberg califican estos Acuerdos como tratados internacionales. Vid. *History of IEA... op.cit.*, Vol. IV, p. 42.

⁷² Vid. IEA Ministerial Meeting 17-18 November 2015, *Summary of the Chair, doc.cit.*, parágrafo 11.

en 2003 mediante la adopción por la Junta de Gobierno de la AIE del ‘Marco para la Cooperación Internacional sobre Tecnología Energética’.⁷³ Entre otros aspectos, este documento Marco prevé que cada programa o proyecto cuente con un Comité Ejecutivo - integrado por representantes de todos sus participantes - al que compete la decisión de admitir o no a un nuevo participante; la única limitación que mantiene respecto a la admisión de Estados no miembros es que esa decisión sea previamente autorizada por el Comité sobre Tecnología e Investigación en Energía de la AIE y, por tanto, ya no por la Junta de Gobierno de la Agencia (art. 3.2.1 del Documento Marco). Actualmente, y aunque sólo las Declaraciones Conjuntas con China, Rusia e India hacen referencia a esa participación, casi un tercio del total de participantes en los Programas de Colaboración Tecnológica proceden de Estados no miembros de la OCDE y el 9,6% lo son de países calificados como ‘socios clave’ de la AIE.⁷⁴

c) Medidas de asistencia y cooperación técnica

Un grupo importante de medidas para la cooperación AIE/Estados no miembros tienen por finalidad mejorar las capacidades humanas e institucionales de dichos Estados en distintas facetas de sus políticas energéticas e, indirectamente, facilitan a la Agencia la realización de sus propios objetivos.⁷⁵ Concretamente, algunas de estas medidas implican la prestación directa por la AIE de servicios a esos Estados (la ‘revisión de las políticas energéticas nacionales’ y la ‘formación de personal’) y otras comportan el establecimiento de mecanismos que posibilitan el intercambio de información y la cooperación mutua en ámbitos materiales de interés (la ‘cooperación para la preparación frente a emergencias de abastecimiento’ y la ‘cooperación e intercambio estadísticos’). Como veremos a continuación, la práctica ha introducido cambios significativos en la concepción inicial de cada una de estas medidas.

⁷³Vid. Documento reproducido en IEA, *Energy Technology Initiatives 2013 – Implementation through Multilateral Co-operation*, OECD/IEA, 2013, p. 100-102 (en www.iea.org/techinitiatives/). Según indica su artículo 7, las disposiciones recogidas en este documento son vinculantes para todos los participantes en un Acuerdo de Implementación desde el día de su aprobación como decisión de la Junta de Gobierno de la AIE. De hecho, y como ‘decisión’ de la Junta de Gobierno, el documento es jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros de la AIE, participen o no en un Acuerdo de Implementación. Concretamente, el Documento Marco identifica los requisitos jurídicos y de gestión que como mínimo deben respetar los Acuerdos de Implementación, incluido su mandato, naturaleza, criterios de participación, admisión, retirada y derechos de propiedad intelectual.

⁷⁴Vid. www.iea.org/media/impag/Currentparticipants.pdf (27 de mayo de 2016). El listado de los 39 acuerdos vigentes está disponible en www.iea.org/media/impag/EnergytechnologyinitiativesupportedbytheIEA.pdf. Para una visión global de los temas y resultados prácticos de estos Programas de Colaboración Tecnológica, vid. IEA, *Technology Collaboration Programs – Highlights and Outcomes*, 2016.

⁷⁵Exceden al objeto de este trabajo las diferencias entre asistencia técnica y cooperación técnica, nociones que no obstante se utilizan a menudo de manera indistinta. A título ilustrativo, vid. OECD/DAC, *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Definitions and Guidelines*, Paris, 2007p. 129 (www.oecd.org/dac/effectiveness/39112140.pdf), y European Commission, *Reforming Technical Cooperation and Project implementation Units for External Aid provided by the European Commission – a Backbone Strategy*, Luxemburg, 2008 p. 7 (unpcdc.org/media/132341/workplan_final_pdf_2_0%5B1%5D.pdf)

(i) En la línea de una de las funciones que realiza respecto a sus propios Estados,⁷⁶ la AIE viene realizando desde hace ya algunos años *revisiones de las políticas energéticas de Estados no miembros*, bajo la concepción de que pueden ser un instrumento útil para el diagnóstico y asistencia a esos Estados en la introducción de reformas y otras medidas de mejora.⁷⁷ El prestigio técnico que hoy por hoy se reconoce a la AIE⁷⁸ no es incompatible con el hecho de que tanto la revisión que realice como las recomendaciones que eventualmente pueda formular se hacen desde el marco conceptual y político de la Agencia y que, por tanto, sus efectos potenciales son el acercamiento de las políticas de los Estados no miembros a las que practican los países integrantes de la AIE. En su concepción original, la revisión de la política energética de un Estado no miembro debía formar parte de un marco de cooperación amplio y figurar siquiera en un Programa de Trabajo acordado por la Agencia con dicho Estado, salvo autorización específica de la Junta de Gobierno. La práctica indica que esta exigencia casi ha desaparecido.

Así, y hasta la fecha, la AIE ha realizado revisiones de las políticas energéticas de Rusia,⁷⁹ Ucrania,⁸⁰ Marruecos,⁸¹ Indonesia,⁸² y de los once países de la región del Caspio y Mar Negro.⁸³ Si bien con Rusia la Agencia ha suscrito Declaraciones Conjuntas de cooperación y tiene vigente con Ucrania un Plan de Acción Bienal⁸⁴, lo cierto es que carece de un 'marco de cooperación amplio' con el resto de países mencionados. No obstante, la explicación de la práctica desarrollada por la Agencia podría encontrarse en la transformación de la función desempeñada por estas revisiones, que se han convertido en un instrumento para el diagnóstico de necesidades y, por tanto,

⁷⁶ Aproximadamente cada cuatro años, la AIE realiza la revisión de la política energética de un Estado miembro. Los resultados de esa revisión son objeto de publicación individualizada. En el caso de España, la última ha sido publicada en 2015. Vid. IEA, *Energy Policies of IEA Countries - Spain - 2015 Review*, OECD/IEA, 2015.

⁷⁷ Las limitaciones presupuestarias de la AIE explican que el coste económico de estas revisiones no corran a su cargo sino que se sufraguen bien por el Estado donde se realizan o bien por un tercero.

⁷⁸ Algún autor considera, no obstante, que se ha producido un cierto cuestionamiento de la autoridad técnica del IEA por razón de su 'bias' hacia fuentes clásicas de energía, especialmente el petróleo, y por el número excesivo de servicios que viene realizando a petición del G8 y del G20. Vid. Florini, A., "The International Energy Agency in Global Energy Governance", *Global Policy*, vol. 2, Special Issue, September 2011, p. 46-48.

⁷⁹ La AIE ha hecho tres revisiones de la política energética de Rusia: en 1995 y 2002 (mencionadas en la Declaración Conjunta AIE/Rusia de 2009) y una última publicada en IEA, *Energy Policies Beyond IEA Countries: Russia 2014*, OECD/IEA 2014 (www.iea.org/publications/freepublications/publication/Russia_2014.pdf).

⁸⁰ En 2012; vid. www.iea.org/publications/freepublications/publication/energy-policies-beyond-iea-countries---ukraine-2012.html.

⁸¹ Publicada en 2014 (www.iea.org/publications/freepublications/publication/Morocco2014.pdf).

⁸² En 2008 y 2015 (www.iea.org/publications/freepublications/publication/Indonesia2008.pdf y www.iea.org/publications/freepublications/publication/Indonesia_IDR.pdf). Sobre la base de la revisión de 2008, Indonesia abordó una importante reforma legislativa mediante la adopción, entre otras, de la Ley de Electricidad de 2009, la Ley de Minas de 2009 y el marco de Política Energética Nacional en 2014.

⁸³ Vid. IEA, *2014 Annual Report*, doc. cit., p. 13-14.

⁸⁴ IEA, *2014 Annual Report*, doc. cit., p. 14.

en un punto de partida para el diálogo AIE/Estado no miembro y la delimitación conjunta de ámbitos y proyectos concretos de cooperación.⁸⁵

Desde una perspectiva distinta, hay que mencionar también que las Declaraciones Conjuntas con China, India y Rusia dan un paso más y permiten la presencia de un oficial de estos países en el proceso de revisión periódico que la AIE realiza de las políticas energéticas de sus Estados miembros. A juicio de la Agencia esto puede favorecer y mejorar el desarrollo de las capacidades de esos Estados en el diseño y aplicación de sus respectivas políticas energéticas.⁸⁶

(ii) Respecto a la *formación y capacitación de personal* procedente de Estados no miembros, la perspectiva inicial de la AIE fue muy restrictiva, pues sólo contemplaba bajo este concepto la fórmula de ‘pasantías’ en la Secretaría y establecía como regla general que estas sólo podían ser ocupadas por nacionales de Estados miembros.⁸⁷ Las únicas excepciones a esta regla han sido los Estados candidatos a la adhesión y, más recientemente, China, India y Rusia, cuyas Declaraciones Conjuntas contemplan la estancia temporal de uno o dos oficiales, respectivamente, en las unidades de la Secretaría de la AIE.⁸⁸

Sin embargo, y por otras vías, la Agencia ha convertido la formación y capacitación de recursos humanos en uno de los pilares de su cooperación con Estados no miembros.⁸⁹ Así, y en el marco de su Programa de Formación y Capacitación (originariamente diseñado para sus Estados miembros),⁹⁰ la Agencia realiza desde 2010 seminarios y eventos dirigidos a personal procedente de terceros Estados - en diversas regiones del planeta y sobre temas diversos -;⁹¹ ha abierto sus actividades de formación a nacionales

⁸⁵Idea que expresamente traslada el Informe anual de la AIE de 2014 cuando explica su relación y actividades con Marruecos (*doc. cit.*, p. 14).

⁸⁶Como afirma expresamente en sus Declaraciones Conjuntas con China (2009), India (2009 y 2011) y Rusia (2009).

⁸⁷Específicamente, las Directrices 1992/1994 negaban la posibilidad de acoger en la Secretaría de la AIE ‘trainees’ de Estados no miembros salvo, excepcionalmente, de Estados candidatos a la adhesión. Vid. Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. III, p. 335.

⁸⁸Vid. Declaraciones Conjuntas de la AIE con China (2009), con India (2009 y 2011) y con Rusia (2009 y 2011). El Informe Anual de la AIE de 2014 menciona que durante ese año sólo hubo cuatro pasantías en la Secretaría de la AIE, sin precisar el Estado de origen de esas personas (Informe Anual AIE 2014, *doc. cit.*, p. 22).

⁸⁹El impulso a ese cambio se produce en 2009, cuando la Junta de Gobierno de la AIE pide a la Secretaría extender a terceros Estados las actividades de formación y preparación que ya realiza para sus Estados miembros, y ello con el objetivo expreso de reforzar la capacidad de dichos Estados para la formulación de políticas energéticas adecuadas. Vid. Communiqué of the 2009 Meeting of the IEA Governing Board at Ministerial Level and Action Plan, párrafo 18 (en www.meti.go.jp/english/topic/data/pdf/e20091021a02.pdf).

⁹⁰Información detallada de este programa se contiene en www.iea.org/training/.

⁹¹Como ejemplo, cabe citar las sesiones de formación realizadas en 2012 y 2013 en Africa, Latinoamérica, Asia, Oriente Próximo y Europa del Este (Vid. Informes Anuales de la AIE de 2012, *doc. cit.*, p. 13-4 y de 2013, *doc. cit.*, p. 19) o, sólo en 2015, los cursos y seminarios organizados en Santiago de Chile (sobre energías renovables), en El Cairo y en Kiev (sobre políticas de eficiencia energética). Más información en www.iea.org/training/calendarofieatrainingactivities/#d.en.149392

de esos países⁹² y viene organizando actividades formativas específicas en el marco de las relaciones bilaterales de cooperación que mantiene con algunos Estados no miembros⁹³.

(iii) La *preparación para responder a una emergencia o crisis de abastecimiento energético* es sin duda la función principal de la AIE. El peso relativo de los Estados no miembros en los mercados energéticos, a medio y largo plazo, justifica que este tema apareciera en las Directrices de 1992/1994 para la cooperación con terceros Estados, descartando la participación de esos Estados en el mecanismo de emergencia de la Agencia pero reconociendo la conveniencia de prestarles asesoramiento en esta materia. Lo cierto es que, actualmente, la AIE no sólo realiza esa tarea de asistencia sino que prevé la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación con Estados no miembros para la gestión de las reservas de petróleo en un contexto de crisis o interrupción de los flujos internacionales de abastecimiento.⁹⁴

Así, y por cuanto respecta a su tarea de asesoramiento, la AIE ha diseñado dos instrumentos específicos: los ‘Ejercicios de Respuesta a una Emergencia’ y las ‘Evaluaciones de los Sistemas nacionales de Respuesta a una Emergencia’.⁹⁵ Por el momento, la Agencia ha realizado tales ejercicios o simulacros en Tailandia (2009)⁹⁶, India (2012)⁹⁷ y China (2015)⁹⁸, y ha evaluado los sistemas nacionales de respuesta ante una emergencia de dos países: India (2013)⁹⁹ e Indonesia (2014)¹⁰⁰.

⁹² Tales como la Semana anual de Formación en materia de Energía o el Curso semestral sobre Estadísticas energéticas. Vid. Informe Anual AIE 2013, *doc. cit.*, p. 17.

⁹³ Por ejemplo, las realizadas en Sudáfrica y Chile. Vid. Informe Anual AIE 2014, *doc. cit.* p. 14 y 15.

⁹⁴ Vid. Communiqué of the 2009 Meeting of the IEA Governing Board at Ministerial Level, *doc. cit.*, puntos 11 y 19.

⁹⁵ Ambos instrumentos se han diseñado sobre la base de las actividades que la propia AIE realiza en sus Estados miembros y con la convicción de que, “en una interrupción del suministro de petróleo, la eficacia de la respuesta depende del nivel de preparación de todos los interesados”, según declaraciones del director ejecutivo de la AIE Maria van der Hoeven con ocasión del ejercicio realizado en China en enero 2015 (www.iea.org/newsroomandevents/news/2015/january/iea-holds-first-ever-emergency-response-exercise-in-china.html).

⁹⁶ Fue el primero y se utilizó como ‘prueba piloto’ a partir de la cual construir el modelo a utilizar en Estados no miembros. Vid. Communiqué of the 2009 Meeting of the IEA Governing Board at Ministerial Level, *doc. cit.*, punto 19.

⁹⁷ Vid. Informe Anual AIE 2013, *doc. cit.*, p. 7.

⁹⁸ Acordado en 2013 (vid. Informe Anual AIE 2013, *doc. cit.*, p. 7), el primer Ejercicio de Respuesta a una Emergencia se realizó en China en enero de 2015 (www.iea.org/newsroomandevents/news/2015/january/iea-holds-first-ever-emergency-response-exercise-in-china.html).

⁹⁹ Vid. Informe Anual AIE 2013, *doc. cit.*, p. 7.

¹⁰⁰ Vid. Informe Anual AIE 2014, *doc. cit.*, p. 15. Adicionalmente, análisis recientes de la AIE incorporan la revisión de las políticas de emergencia de otros países no miembros, como China, Chile, India y los países de ASEAN, tal y como se refleja en IEA, *Energy Supply Security: The emergency response of IEA countries*, OECD/IEA, 2014.

Más limitados son los avances en la coordinación de la gestión de las reservas de petróleo en caso de crisis o interrupción de abastecimiento.¹⁰¹ Sólo las Declaraciones Conjuntas con Rusia, China e India abordan esta cuestión, mediante el establecimiento de ‘puntos de contacto’ destinados a facilitar la comunicación y el intercambio mutuo de información y posibilitar así una respuesta ‘armónica’ de los Estados - miembros o no de la AIE - ante una situación de crisis. Alternativamente, se entiende también que esos puntos de contacto pueden permitir a la AIE obtener información relevante a tener en cuenta cuando valore la posible activación de su propio mecanismo de emergencia.¹⁰²

(iv) Finalmente, la *cooperación en materia estadística y el intercambio de información* es una medida prevista en las Directrices de 1992/1994 con el doble objetivo de reforzar los servicios estadísticos de la propia AIE y adaptar la metodología de los Estados no miembros a los “modelos occidentales” de obtención y presentación de datos.¹⁰³ Por los mismos motivos que en el caso anterior, esa cooperación es fundamental para que la Agencia pueda realizar eficazmente uno de sus objetivos principales: establecer un sistema permanente de información sobre la situación del mercado internacional de petróleo que provea los datos necesarios para una gestión eficiente de su mecanismo de emergencia.¹⁰⁴ No cabe duda que, en el contexto internacional actual, dicho sistema permanente debe contar con información fidedigna de Estados no miembros de la AIE y que, desde una perspectiva más amplia, necesita extender su centro de atención a otras fuentes de energía.¹⁰⁵

Consecuentemente, y con fórmulas específicas en cada caso, las Declaraciones Conjuntas y Programas de Trabajo concertados hasta la fecha incorporan modalidades de cooperación en este ámbito.¹⁰⁶ Así, incluyen la asistencia técnica de la Agencia a esos Estados para reforzar sus sistemas estadísticos nacionales y sus capacidades en la recogida y tratamiento de datos. Esta asistencia se lleva a cabo, principalmente, mediante la apertura a oficiales de esos países de las actividades de formación y capacitación estadística que organiza la AIE para sus Estados miembros y, ocasionalmente también, mediante el apoyo desde las unidades especializadas de la AIE

¹⁰¹La AIE aborda esa cooperación desde la perspectiva más amplia de la seguridad energética, entendida esta como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes energéticas a un precio razonable (www.iea.org/topics/energysecurity/).

¹⁰²Vid. Declaración Conjunta AIE/China (2009), AIE/India (2009 y 2011) y AIE/Rusia (2009 y 2011).

¹⁰³Directrices- revisión de 1994, apartado F, en Scott, R., *History of IEA...op.cit.*, Vol. III, p. 335.

¹⁰⁴Objetivo que se desarrolla en los Capítulos V y VI del Programa Internacional de Energía. Respecto a la concepción inicial de ese objetivo, vid. Woodliffe, J. C., *op. cit.*, p. 531-2.

¹⁰⁵ Necesidad que viene abordando la AIE desde mediados de los noventa a través de una unidad específica: el Centro de Datos sobre Energía. Vid. Bamberger, C.S., *History of IEA...op.cit.*, Vol. IV, p. 273 y ss. La actividad emprendida ha incluido también iniciativas multilaterales importantes, en las que la AIE participa de manera decisiva. Entre otras, la Iniciativa JODI para la transparencia de las transacciones en el mercado internacional de petróleo (institucionalizada en 2005) y la creación de una base de datos similar para el mercado de gas. Vid. www.jodidata.org/about-jodi/history.aspx

¹⁰⁶Medida incluida en todas las Declaraciones Conjuntas y en algunos Programas de Trabajo, como los concertados con Sudáfrica (2011) y Chile (2011).

al reforzamiento de las capacidades de los Estados no miembros.¹⁰⁷ Por otro lado, y en paralelo a una de las actuales líneas de trabajo de la AIE, también contemplan el intercambio de información con la finalidad de abordar la caracterización de indicadores de eficiencia energética susceptibles de tratamiento estadístico.¹⁰⁸ Finalmente, todas estas medidas se acompañan de compromisos genéricos entre las partes para el intercambio de datos e información en materia energética. En términos globales, y desde una perspectiva práctica, cabe afirmar que la cooperación de la AIE con Estados no miembros ha tenido efectos directos para la comprensión del mercado energético, permitiendo un incremento sustantivo en la obtención de datos susceptibles de tratamiento estadístico conforme a la metodología de la AIE y, consecuentemente, la realización de estudios específicos y publicaciones periódicas de la Agencia más precisas y completas, de utilidad evidente para el conjunto de actores implicados en el sector energético.¹⁰⁹

2. La condición de Asociado

La Declaración Ministerial Conjunta adoptada en noviembre de 2015 por la AIE, China, Indonesia y Tailandia reconoce a estos países la condición de ‘Asociado’ y pone en práctica una nueva modalidad de relación de la Agencia con Estados no miembros.¹¹⁰ A la luz de sus contenidos, se trata no sólo de reforzar la colaboración y cooperación ya existente sino de dar un “paso clave” en un objetivo mucho más ambicioso: la creación de una “organización internacional de la energía verdaderamente global”.¹¹¹ Al margen de que esto pueda efectivamente alcanzarse en un futuro más o menos próximo, cabe afirmar que esta nueva modalidad de relación AIE/Estados no miembros incorpora limitadas novedades por comparación a la práctica previa.

Respecto a su naturaleza jurídica, la condición de Asociado no parece reunir las características tradicionalmente asociadas a este tipo de estatutos de participación restringida. Así, su fundamento no es un acto del órgano plenario de la AIE sino una declaración ministerial conjunta de ésta y de los tres nuevos Estados Asociados.¹¹² Esa

¹⁰⁷Vid., respectivamente, los Programas de Trabajo AIE/Sudáfrica y AIE/Chile (ambos de 2011) y las Declaraciones Conjuntas AIE/China (de 2009) y AIE/Rusia (de 2011). La apertura del programa de formación de la Agencia a nacionales de terceros Estados se aplica con carácter general a todos los países del globo. Vid. IEA Annual Report 2014, *doc. cit.*, p. 17.

¹⁰⁸Vid. Declaraciones Conjuntas AIE/India (de 2009 y 2011) y AIE/Rusia (de 2009 y 2011).

¹⁰⁹Actualmente, la información estadística que proveen los servicios de la AIE abarca unos 130 Estados y cubre más del 95% de la demanda y el suministro energético mundial. Vid. Garnier, J.-Y., “Decades of Data”, *IEA Energy: The Journal of the International Energy Agency*, Issue 7, 2014, p. 21.

¹¹⁰Vid. Joint Ministerial Declaration on the occasion of the 2015 IEA Ministerial meeting expressing the Activation of Association; Paris, France, November 18, 2015 (www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf). Modalidad que, como ya comentamos en el apartado I.3, tiene su origen en la Iniciativa de Asociación adoptada en 2013.

¹¹¹*Ibid*, parágrafo 2. Además, el parágrafo 7 recoge el deseo expreso de las partes de que más países se unan en el futuro a esta Asociación conjunta.

¹¹²La práctica revela que las organizaciones cuyos tratados constitutivos no prevén estatutos de participación restringida suelen reconocer y definir los contenidos de esos estatutos en un acto de la propia organización, generalmente de su órgano plenario. Así se ha operado en el seno de la ONU (véase, por ejemplo, A/RES/3237(XXIX) de 22 de noviembre de 1974), en la OEA (difiendo un estatuto de

naturaleza ‘convencional’ debe incluso matizarse pues, como expresamente hacen constar, la Asociación es una relación “no vinculante”, aunque progresiva y de naturaleza evolutiva que - se dice - servirá de base para niveles más altos de cooperación mutua en el futuro.¹¹³ Consecuentemente corresponde entender que la Declaración Ministerial Conjunta para la Activación de la Asociación reviste una naturaleza política y que los compromisos que incluye no establecen derechos y/o obligaciones jurídicamente exigibles entre la AIE y los tres Estados mencionados sino, en su caso, obligaciones de carácter ‘moral’ o político.¹¹⁴

De hecho, y por cuanto hace referencia a sus contenidos, la principal novedad sustantiva es la estabilidad y previsibilidad de la participación de los países Asociados en actividades y órganos de la AIE. Concretamente se afirma que éstos podrán participar en las reuniones de cinco órganos subsidiarios de la Junta de Gobierno de la Agencia:¹¹⁵ los cuatro Grupos Permanentes (Cuestiones de Emergencia, Mercado del Petróleo, Cooperación a Largo Plazo y Diálogo Energético Global, respectivamente) y el Comité sobre Investigación y Tecnología en materia de Energía.¹¹⁶ Participación que, a diferencia de la práctica analizada en el anterior apartado III.1.B, no se circunscribe a reuniones concretas y posibilita por tanto a los Asociados un seguimiento y conocimiento regular de los trabajos de esos órganos. En términos semejantes, se incrementan las posibilidades de acceso de estos países a la asistencia y cooperación técnica de la AIE, de modo que sus solicitudes tendrán prioridad en las acciones de formación y capacitación de recursos humanos, en las actividades realizadas por la Red

observador permanente en AG/RES.50(I-0/71) de abril de 1971), en la OCDE (vid. OECD, Resolution of the Council on Partnerships in OECD Bodies, C(2012)100/FINAL) y para el establecimiento de los estatutos de Observador y de Estado Asociado en la UEO, definidos respectivamente en dos declaraciones del Consejo de la UEO: la Declaración de Petersberg de junio de 1992 y la Declaración de Kirchberg de mayo de 1994 (ambas disponibles en www.weu.int – Key texts).

¹¹³ Vid. Joint Ministerial Declaration 2015, *doc. cit.*, párrafo 5: “We share the understanding that Association is a *non-binding* and progressive relationship that will have an evolving nature and that will serve as a basis for higher levels of mutual co-operation in the future”. La cursiva es nuestra.

¹¹⁴ En algunos casos, las modalidades de participación restringida en una organización internacional se han articulado en virtud de instrumentos jurídicos convencionales, por ejemplo, el estatuto de Miembro Asociado a la UEO (estatuto distinto al de Observador y al de Estado Asociado a la UEO, ya mencionados en la nota 112). Ahora bien, la simple comparación entre la Declaración sobre la Activación de la Asociación a la AIE y el Documento sobre los Miembros Asociados a la UEO revela con claridad la diferente naturaleza jurídica de esos dos textos. Así, el Documento de la UEO reconoce a los Miembros Asociados derechos y obligaciones en términos jurídicos e, incluso, fue publicado en el BOE dentro del apartado correspondiente a acuerdos internacionales. Vid. BOE núm. 85, de 10 de abril de 1995, p. 10620-1.

¹¹⁵ La expresión y el propio verbo elegido (“Association countries are able to participate in...”) son un indicador más de que el documento no se redacta en términos de derechos y/o obligaciones jurídicas. Vid. Joint Ministerial Declaration 2015, *doc. cit.*, párrafo 8.

¹¹⁶ También se indican expresamente los Grupos de Trabajo que dependen de algunos de estos órganos en los que podrán participar los Asociados. El único órgano subsidiario de la Junta de Gobernadores que queda excluido de la participación de los países Asociados es el Comité de Gastos y Presupuesto. Al margen de éstos, conviene recordar que la AIE cuenta con otros órganos de carácter consultivo que no se mencionan en la Declaración y en los que, por tanto, no se regula ningún régimen especial para los Asociados. Se trata de un extremo relevante pues la participación de Estados no miembros de la AIE/OCDE en tales órganos no siempre está permitida. Información al respecto puede consultarse en www.iea.org/aboutus/affiliatedgroups/.

de Tecnología Energética, en los Programas de Colaboración Tecnológica y de Eficiencia Energética, así como otros eventos que organice la Agencia.¹¹⁷

Menores son, sin embargo, los avances desde la perspectiva de la profundización en áreas temáticas de cooperación. Específicamente, y aunque la Declaración Ministerial Conjunta incluya una lista más amplia, sólo se enuncian limitados compromisos de colaboración en tres ámbitos: seguridad energética, análisis de políticas energéticas e información y datos estadísticos. Así, en materia de seguridad energética se afirma la intención conjunta de mantener reservas nacionales de emergencia y de colaborar con la AIE para el uso de las mismas ante una situación de crisis. Esta intención se acompaña con la disposición a evaluar la eficacia de los sistemas nacionales de respuesta frente a emergencias de suministro, utilizando para ello los mecanismos ya diseñados por la AIE. Conviene subrayar que el enunciado de estos compromisos finaliza, siempre, con una salvedad: tener en cuenta las circunstancias respectivas de los países Asociados, incluida su posible condición de exportadores netos.¹¹⁸ Respecto a los otros dos ámbitos mencionados, la Declaración Ministerial Conjunta únicamente constata el propósito de los países Asociados de reforzar su cooperación con la AIE en materia de información y estadísticas energéticas y la disponibilidad de dichos países a someterse al mecanismo de análisis de políticas energéticas diseñado por la Agencia, esto sí, “en el momento que sea conveniente para las partes y bajo condiciones mutuamente acordadas”.¹¹⁹

IV. CONSIDERACIONES FINALES

A excepción de Naciones Unidas, las organizaciones internacionales carecen de competencias para imponer a Estados no miembros obligaciones de ningún tipo. Esta constatación debe ser el punto de partida para valorar la línea de acción exterior emprendida por la AIE desde los años noventa y su esquema de cooperación con Estados no parte. Así, cabe afirmar que la Agencia ha sido capaz de identificar con realismo las dificultades y retos que plantea el actual escenario energético mundial, con carácter general y para la consecución eficaz de los objetivos que le asignan sus propios textos constitutivos, convirtiendo consecuentemente sus competencias en relaciones exteriores en un instrumento central de su actividad reciente. En esta misma línea, cabe apreciar también la rápida evolución experimentada en la concepción e implementación de las medidas inicialmente identificadas por la AIE para articular sus relaciones de cooperación con terceros Estados e, incluso, la transformación de sus actividades e iniciativas en foros permeables a la participación de dichos Estados, posibilitando con ello la generación de un entramado de opciones diversificado que permite la interacción entre éstos y la Agencia, el conocimiento recíproco de sus prioridades e intereses y la identificación conjunta de espacios de colaboración. En términos jurídicos, ese entramado de opciones se fundamenta en instrumentos de cooperación internacional de

¹¹⁷ Vid. Joint Ministerial Declaration 2015, *doc. cit.*, párrafos 9 a 12.

¹¹⁸ Frase que se repite en cada uno de los tres párrafos dedicados a seguridad energética. *Ibid*, párrafos 13 a 15.

¹¹⁹ *Ibid*, párrafos 17 y 18-19, respectivamente. La traducción es nuestra.

carácter no vinculante cuya aplicación, regida por el principio de buena fe, queda necesariamente condicionada por la voluntad soberana de los Estados.

Específicamente por cuanto respecta a las relaciones bilaterales AIE/Estados no miembros, la naturaleza política de los acuerdos que las fundamentan revela las reticencias de esos Estados a asumir compromisos en un ámbito caracterizado por la dicotomía importadores/exportadores de energía y protagonizado por el ejercicio de competencias soberanas estatales, y ello aunque la eficacia de ese protagonismo sólo se justifique – limitadamente - en un número muy reducido de casos. Probablemente también, las funciones y objetivos inherentes de la AIE, ligados por origen a las necesidades propias de países desarrollados netamente importadores de petróleo y otros recursos energéticos, aportan razones adicionales a la dificultad de establecer, profundizar y ampliar esas relaciones bilaterales a un mayor número de Estados. Dicho esto, la AIE ha sido capaz de articular una cooperación diversificada con un grupo de Estados representativo del panorama energético mundial, adaptada a los perfiles e intereses prioritarios de cada uno de ellos, que permite aproximarlos a sus prácticas y líneas políticas principales. Como se desprende del análisis realizado, y hemos puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, la eficacia práctica de este esquema de cooperación y de la acción exterior desplegada por la AIE es especialmente positiva por cuanto respecta a la mejora de la información y comprensión del sector energético, con la generalización de metodologías de obtención y tratamiento estadístico de datos, así como en el ámbito de la capacitación de recursos humanos, posibilitando una formación de los responsables nacionales familiarizada con la problemática internacional del sector energético y ‘sensible’ a sus necesidades de gobernanza. Más limitadamente, cabe afirmar también que la AIE ejerce un papel importante en el impulso de políticas energéticas sostenibles, tanto desde una perspectiva estructural como medioambiental. Particularmente contribuyen a ello las revisiones de las políticas energéticas nacionales, los programas de colaboración para la innovación tecnológica y las actividades de la Agencia en el ámbito de la eficiencia energética. En el contexto de los compromisos jurídicos en la lucha contra el cambio climático, estas medidas y acciones de la AIE promueven la adopción de medidas concretas para la implementación de dichos compromisos que, siquiera, pueden modular el ejercicio de las competencias soberanas de los Estados en favor de intereses globales de la comunidad internacional.

La pluralidad de necesidades e intereses del colectivo de Estados no miembros hace muy probable que el esquema de relaciones bilaterales de la AIE deba seguir caracterizándose en el futuro por una diversidad de modelos y formatos. No obstante, y tras la activación de la condición de país Asociado, entendemos que sería oportuno abordar una caracterización general de la tipología de acuerdos bilaterales que puede ofrecer la AIE a un Estado no miembro, distinguiendo a tal efecto entre Programas de trabajo conjunto (dedicados a la identificación de ámbitos de cooperación entre la Agencia y un tercer Estado) y Memorándums de entendimiento (dirigidos al desarrollo de las particularidades en que se concreta la cooperación con la Agencia en una materia o cuestión específica).

Por último, la modalidad de ‘país Asociado’ evidencia la voluntad de la Agencia de reforzar su capacidad de incidencia en el ámbito de la cooperación energética internacional. Con todas las limitaciones que ya hemos mencionado, los compromisos asumidos por China, India y Tailandia en materia de seguridad energética son positivos, especialmente por razón del peso específico de China e India en el consumo energético mundial y su condición de importadores netos de recursos energéticos. Estas características permitirían augurar un interés común en la coordinación con la AIE de la respuesta ante futuras crisis de abastecimiento así como una aplicación progresiva en esos tres países del tipo de políticas de eficiencia energética impulsadas desde hace años por la Agencia. La participación regular de los Asociados en las actividades y órganos de la AIE son también un incentivo a la incorporación de más países a esta nueva modalidad de relación que, no obstante, debería configurarse plenamente como un estatuto de participación restringida en la Agencia y convertirse en una relación jurídicamente vinculante para las partes. Esto no sólo ofrecería un motivo adicional al interés de los Estados no miembros en la AIE sino que, además, visualizaría más eficazmente su objetivo de convertirse en una organización internacional de la energía verdaderamente global.