

El nuevo discurso medioambiental europeo: ¿Un principio ético o un compromiso estratégico?

Andrea Ciambra

andrea.ciambra@gmail.com

EUGOV Research Group, Universitat Autònoma de Barcelona

Este es un paper aún *en fieri* que, aunque esté incompleto por el momento, pretende sugerir una idea para desarrollar —una vez obtenidos los datos necesarios (y en cantidad más significativa)— una agenda de investigación alternativa en materia de energía, cambio climático y discurso político. Su objetivo es relativamente sencillo: el paper pretende verificar si un determinado tipo de discurso político —es decir, términos, palabras clave, expresiones, instrumentos retóricos, referencias culturalmente o socialmente identificables, “las conversaciones, los actos coloquiales y la comunicación escrita” (Benford and Snow, 2000:623), las visiones de ciertos objetivos futuros— es capaz de *filtrarse* directamente desde el nivel de las instituciones europeas hasta el de los actores políticos locales y regionales, el nivel más cercano a la movilización y participación política de los ciudadanos. La idea básica es la de estudiar la capacidad que un cierto tipo de discurso y narración tiene de superar los niveles políticos, facilitar coaliciones políticas particulares y por lo tanto *empoderar* a actores que, de otra manera, hubieran quedado excluidos de la competición política. El paper, más precisamente, se ocupa de estas dinámicas en el marco de la creciente atención por el tema de la sostenibilidad energética y medioambiental a largo plazo tanto en el contexto europeo como en las relaciones políticas globales, en las cuales la Unión Europea (UE) ha “reclamado durante mucho años el título de ‘leader’ en las políticas internacionales de cambio climático” (Torney, 2012:1; Grupta y Grubb, 2000; Zito, 2005). Su objetivo de amplio espectro, sin embargo, es el de entender, *a*) si la convergencia de intereses entre las instituciones de la UE y los actores locales tiene más posibilidades de dar lugar a una efectiva implementación de las políticas promocionadas y, *b*) si el sector de la sostenibilidad energética —tan presente y desarrollado a nivel global en el curso de los últimos años— ofrece características específicas gracias a las cuales su discurso y narración política pueden llegar más fácilmente hasta los últimos niveles locales de gobernanza.

Los acontecimientos sociales de los últimos quince-veinte años muestran una creciente sensibilidad por los temas de sostenibilidad medioambiental y energética por parte de muchos sectores de la política, de la sociedad civil y, en fin, también de la industria y de los actores más propiamente económicos. Esta acrecida conciencia en materia de cambio climático, consumo responsable e impacto medioambiental ha alzado, por lo tanto, los criterios ‘mínimos’ de responsabilidad individual y colectiva y al mismo tiempo ha exigido de los legisladores nacionales y europeos una agenda más bien incisiva. Los desafíos que el cambio climático y la inseguridad energética imponen hoy en día implican “externalidades creadas prácticamente por todo tipo de producción y consumo, y exigen un tipo inédito de cooperación internacional a grande escala” (Helm, 2005:11).

El énfasis puesto recientemente en temas de sostenibilidad medioambiental ha revelado ser altamente coherente con el discurso político desarrollado por la UE en materia de eficiencia energética y consumo responsable a lo largo de las últimas décadas. Aunque hasta al menos el 2009 — de hecho, hasta que emergieran las serias dificultades políticas en la gestión de una posición europea unitaria a la luz de las ‘crisis del gas natural’ entre Rusia y Ucrania en 2006 y

2009 — la política energética europea había quedado bajo el control integral de los Estados Miembros, la UE y en particular la Comisión Europea han desarrollado, en sus documentos estratégicos y programáticos, una narración política diferente. Mientras los Estados Miembros, por un lado, focalizaban su política energética en las palabras clave de seguridad, estabilidad de los aprovisionamientos y relaciones exteriores fuertes con los países proveedores, los documentos de la Comisión identificaban y analizaban, por otro lado, vías alternativas para garantizar la seguridad energética de la UE en su totalidad. La Comisión iba concentrándose en la seguridad energética de Europa casi como una simple externalidad positiva, una consecuencia inevitable de un complejo sistema de acciones de políticas públicas. Esta idea, desarrollada a lo largo de más de cuarenta años (la primera comunicación de la Comisión en la materia se remonta a 1972, con un intento embrionario de enfrentarse a esa complejidad ya en 1968), apunta a un modelo caracterizado por una visión global de las problemáticas energéticas y medioambientales, un modelo en el que sostenibilidad, eficiencia, consumo racional, diversificación de las fuentes energéticas y promoción de las fuentes alternativas renovables se consideran como las diferentes y necesarias caras de una misma moneda; orgánicamente y con el fin de conseguir objetivos comunes de seguridad, estabilidad, interconexión y cooperación solidaria en materia de energía.

Este paper pretende verificar la emergencia de un nuevo *frame* a través del trabajo político y de la narración pública de las instituciones comunitarias y el efecto que este frame — definido aquí simplemente como un frame de *sostenibilidad* a largo plazo — ha producido en las relaciones de política energética entre dos distintos niveles de gobernanza: el nivel nacional y el nivel local. La hipótesis sugerida por este paper es que la narración y el discurso públicos desarrollados a nivel europeo han permitido la emergencia de actores ‘fuertes’ a nivel local, ofreciéndoles la oportunidad de distinguir sus políticas de las promocionadas a nivel nacional. Las consecuencias a largo plazo, por lo tanto, tienen que ser evaluadas en términos de *coalition building* entre distintos niveles de gobierno. En principio, cooperar en base a un discurso ‘exitoso’ en materia de sostenibilidad crearía una situación de *win-win* para todos los involucrados en el proceso. Las instituciones comunitarias consiguen más rápidamente, y sin pasar por la intermediación del nivel nacional, la implementación de políticas coherentes con su agenda. Las instituciones de gobierno local consiguen mostrar su autonomía y su participación activa en proyectos de alcance europeo, lo más autónomamente posible de las posiciones de sus respectivos gobiernos centrales. Ambas partes en este proceso tendrían, por tanto, un interés implícito en dar lugar a políticas energéticas, medioambientales y de cambio climático desarrolladas en la línea del discurso político europeo de los últimos años.

Este paper presenta, en su primera sección, una definición teórica de *framing* y define los límites y las ventajas analítica de un análisis sistemático del discurso político. La segunda parte identifica las características y los instrumentos principales gracias a los cuales la Comisión ha podido crear un paradigma estable en materia de sostenibilidad medioambiental y energética. La tercera sección pretende averiguar la existencia de un *canal discursivo* entre lo que viene dicho en la arena política europea en tema de energía y medioambiente y lo que es usado a nivel local. El caso de España y de algunas de sus comunidades autónomas ha sido seleccionado como caso de estudio único, en esta fase inicial, con la esperanza de poder expandir esta metodología a casos similares o comparables en el resto de la UE. Las inevitables implicaciones metodológicas son afrontadas, obviamente, en la sección correspondiente del paper.

1. *Policy framing* y el uso instrumental de las ideas

Varios trabajos recientes sobre las políticas públicas comunitarias han tenido en cuenta el concepto de ‘framing’ político como marco analítico y teórico privilegiado para explicar las dinámicas a través de las cuales un problema —inicialmente poco relevante, sino completamente inexistente en el debate público y político de una comunidad— se convierte de repente en una prioridad, estimulando así la participación de muchos actores que, bajo circunstancias distintas, no se habrían posicionado políticamente. Princen y Rhinard (2006), por ejemplo, consideran las varias dinámicas de la construcción de la agenda comunitaria sobre dos temas particularmente distantes entre ellos, o sea las políticas contra el tabaquismo y las políticas de bioterrorismo. Uno de los objetivos de su artículo era efectivamente demostrar que, independientemente del tipo de política, el proceso de creación de un agenda política sigue dinámicas más o menos determinadas (y en este caso previsibles). La emergencia de una agenda europea coherente en materia de sostenibilidad medioambiental y energética no es una excepción.

Este argumento se basa esencialmente en dos pilares. Por un lado, se refiere al célebre trabajo de John Kingdon (1984) sobre los procesos de creación de la agenda política americana. Por otro lado, hace referencia al intento de varios politólogos, en los últimos cuarenta años, de encuadrar estas dinámicas en un modelo fiable y reproducible en distintos contextos, caracterizado sobre todo por la distinción entre política *alta* y *baja* —en otros términos, entre el nivel más propiamente político y diplomático y el nivel más técnico y aplicativo.

1.1 Componer la agenda política: casualidad, iniciativa y compromiso

Algunos de los conceptos elaborados por Kingdon en sus trabajos sobre la agenda política —como, por ejemplo, la fase de *problem definition*, *policy entrepreneur*, puntos focales, ventanas de *policy*— siguen siendo, aún hoy, gracias a su flexibilidad analítica, un patrimonio significativo de los estudios de políticas públicas. El modelo de *agenda-setting* desarrollado por Kingdon se compone de tres fases. La definición del problema, en la que los actores interesados en el objetivo y en los contenidos de una determinada política pueden intervenir públicamente para definir (y por tanto delimitar) un problema de carácter colectivo que ellos creen tenga que ser solucionado. En lo que Kingdon define como *flujo de policy*, por su parte, específicas comunidades de actores que tienen a su alcance las competencias técnicas y los recursos políticos necesarios compiten para producir una *solución* al problema antes identificado. En la última fase, el *flujo político*, las soluciones avanzadas desde una perspectiva técnica tienen que ganar el consenso político de los actores que, al final, podrán permitir su concreta implementación.

De este modo, Kingdon puede justificar que la creación de una agenda política *no es sólo el resultado de competencias técnicas* y que la visibilidad de un problema (y de su solución) no depende solamente de la *calidad* de la acción de política pública propuesta. Tempestividad, contexto político, variables económicas y sociales tiene que ser tomadas en cuenta antes de que una intervención de política pública pueda entrar en la agenda formal y ser realizada. La herencia del trabajo de Kingdon en materia de agenda y políticas públicas, en otros términos, se basa en la idea de que “*hay problemas, ahí fuera*” (Kingdon, 2003[1984]:90, énfasis añadido) y que la posibilidad de que estos entren en una agenda pública depende de una multitud de factores exteriores, así como de la voluntad política de ciertos actores de invertir para ganar el consenso necesario para la acción. Muchos de estos eventos, factores y elementos cruciales, además, pueden ser completamente *arbitrarios, imprevisibles e independientes de las elecciones de los actores involucrados* y así abrir ventanas de oportunidad que bajo condiciones normales no habrían estado disponibles. En fin, incluso ante las mejores circunstancias posibles, para que la solución y siga a su problema *x* es necesario que emerjan *policy entrepreneurs* capaces de llegar hasta la agenda

formal pese a los equilibrios políticos pre-existentes, la disponibilidad de recursos u otros obstáculos institucionales.

En este sentido, y simplificando, el debate sobre cambio climático, la sostenibilidad energética y las medidas de política medioambiental sólo los ‘legítima’ como problemas concretos que existirían, de todos modos, incluso fuera del escenario político de una cierta comunidad política como puede ser la Unión Europea. Mientras sólo algunos de los actores interesados y especializados en esta materia elaboraban y planteaban las respuestas políticas a estos problemas a corto y largo plazo, ha sido necesario que convergieran juntos una determinada temporada política —las crisis en los aprovisionamientos de gas natural ruso en 2009, por ejemplo— y estratégica, un debate mucho más sofisticado a nivel global y el creciente interés de los actores económicos y industriales del sector energético, para que estos temas entraran formalmente en la agenda. Durante los primeros cincuenta años de integración europea, por lo tanto, medioambiente y energía han sido excluidas de las competencias y del control de las instituciones comunitarias. Hoy en día, por el contrario, el sistema europeo produce una agenda de desarrollo sostenible (*Europa 2020*), un *roadmap* para luchar contra el cambio climático con un horizonte en 2050 (*Hoja de Ruta de la Energía para 2050*) y un plan de trabajo para desarrollar aún más energías alternativas antes de 2030. En línea con el modelo de Kingdon, en otros términos, la coincidencia de estos elementos ha dado lugar a un cambio radical en las prioridades de la UE, ofreciendo a los actores de energía y cambio climático oportunidades y visibilidad históricamente no disponibles.

1.2 Las interacciones entre *policy* y *politics* en la creación de la agenda política

Otro elemento recurrente en la literatura sobre la agenda de las políticas públicas es el intento de formalizar un modelo reproducible y ‘objetivo’. Este paper se refiere sobre todo a una constante analítica de los estudios europeos, íntimamente conectada con la naturaleza institucional de la UE: la macro-distinción entre *low* y *high politics*, es decir entre la componente diplomática y de impulso político y la componente de elaboración técnica del contenido de la política y de su implementación concreta. En términos ‘kingdonianos’, por tanto, la UE presentaría ya en su propia arquitectura los dos flujos, *policy* y *politics*: un nivel —formado sobre todo por la Comisión Europea, las agencias especializadas que giran a su alrededor, las autoridades regulatorias de cada Estado miembro y diversas autoridades técnicas de carácter aún más local— que se ocupa de *low politics*, dispone las medidas técnicas y está dotado de las competencias necesarias para desarrollar una solución a los problemas identificados políticamente. Se ocupa también de organizar el mecanismo institucional necesario para que una directiva o una decisión se apliquen. El otro nivel —formado esencialmente por los gobiernos de los Estados miembros— ofrece una visión estratégica comprehensiva a largo plazo y el impulso político para su realización, es el que decide en última instancia lo que puede o no puede entrar en la agenda formal, sobre todo porque mantiene una relación casi monopolística con una fuente esencial de legitimidad (el mandato democrático) y dispone de recursos de comunicación y visibilidad incomparables con los de los actores más técnicos.

El marco comprehensivo en materia de política energética y cambio climático de la UE de hoy en día tiene que tener en cuenta, en otros términos, las particulares características institucionales bajo las cuales estas decisiones tienen que ser tomadas. Por un lado se sitúan los gobiernos nacionales, con un interés implícito en mantener todas las elecciones estratégicas de política energética bajo su control, evitando la expansión de las competencias comunitarias e interrumpiendo un proceso de *europaización* que, en este sector, ha caracterizado los últimos veinte años. Por otro lado se sitúan las instituciones comunitarias que, junto con un interés

implícito en expandir sus competencias en sentido supranacional (Hooghe, 2001; Mazey y Richardson, 1995), coordinan un universo de actores —europeos y locales— capaces de producir las necesarias competencias técnicas para la implementación eficaz de estas medidas. Por un lado, los gobiernos tienen una ventaja competitiva pues determinan la agenda política. Por otro lado, las instituciones comunitarias son necesarias para poder efectivamente obtener resultados que confirmen la dirección estratégica emprendida. Este conflicto inevitable se ha jugado durante los últimos años en el campo de la retórica política y de las diversas narrativas que los dos lados han contrapuesto respectivamente. El discurso político —las palabras usadas, los contextos en los que vienen pronunciadas, las referencias, la coherencia entre el impulso estratégico y la narrativa táctica, las fórmulas, las visiones y las ideas— en materia de energía y medioambiente ha jugado un rol cada vez más importante. Es necesario ver *cómo* y *en qué medida* un discurso político eficaz puede alterar los resultados de un proceso político que, de lo contrario, se mantendría vinculado a los equilibrios institucionales y a las relaciones de fuerza entre los actores participantes.

1.3 El discurso político: nota metodológica sobre el cambio de agenda política

Una de las asunciones fundamentales de este paper es que el modo en que un problema de política pública viene interpretado y afrontado ‘públicamente’ puede tener un efecto determinante sobre el éxito del proceso de *policy-making*, sobre las decisiones que finalmente se toman y las acciones puestas en práctica. ¿Por qué precisamente un análisis del discurso político? Este interés deja entrever una aproximación epistemológica propia de las ciencias sociales, de las ciencias políticas y del análisis de las políticas públicas. Desde esta óptica, esta perspectiva rechaza la idea de que las relaciones sociales entre actores racionales puedan ser descritas (e incluso previstas) en base a reglas generales recurrentes, paragonables a una *ley* física; o que los actores que actúan en un determinado contexto social puedan ser reducidos —por necesidad de método— a unidades uniformes dotadas de intereses prefijados, o cuando menos deducibles en base a sus características o a un cierto número de recurrencias históricas.

Atribuir valor al modo en que la política es expresada, por quién y para quién, en qué contexto, bajo que condiciones y con que objetivos particulares es un síntoma de una perspectiva más *ideacional* de las relaciones sociales, más interesada en determinar las variables que constituyen la complejidad y la diversidad de los sujetos analizados que en simplificarlos en modelos universales pero al mismo tiempo más rígidos: variables como los valores, las creencias, los objetivos, las esperanzas o los miedos, las preferencias, las idiosincrasias, el *imprinting* o los límites morales de un determinado actor social y político o de una institución, los vínculos heredados del contexto en el cual se han desarrollado y el complejo esquema que cada actor considera el límite más allá del cual considera que su propia acción no haya de ir. El discurso político —la narración con la cual todas estas variables confluyen en la ‘imagen’ que un actor o una institución proyecta de si mismo— es de manera significativa una reproducción fiable de los elementos intangibles que determinan los intereses, las preferencias, las necesidades y las elecciones de un actor en un contexto social.

En el caso considerado en este paper, por ejemplo, el discurso político y las *ideas* o las visiones que pueden deducirse del análisis del mismo permiten resolver el dilema del porqué —una vez determinado que los Estados Miembros tenían un interés implícito en la securitización de la política energética europea y disfrutaban de una ventaja institucional consistente para dictar la agenda en la materia— se haya llegado en cualquier caso a la producción de una estrategia a largo plazo, Energía 2020 (Comisión Europea, 2010a), a la elaboración de un tercer plan comunitario (Comisión Europea, 2011) y de la primera directiva sistemática en materia de eficiencia

energética, a un plan orgánico pan-europeo de infraestructuras (Comisión Europea, 2010b) y a la tercera revisión de la directiva sobre fuentes renovables.

Desde un punto de vista analítico el discurso político presenta dos ventajas sustanciales. En primer lugar, se puede asumir con un cierto margen de seguridad que el discurso político público y visible de un actor involucrado en un proceso de política pública sea una representación fundamentalmente realista de las ideas que este actor tiene del propio proceso, de los valores, de los objetivos, de los límites y de las creencias que modelan su posición respecto al proceso y respecto a las posiciones de los otros actores, y de la visión de futuro dentro a la cual ve este proceso como un momento significativo en el que considera necesario intervenir. Una de las críticas basillares a las aproximaciones ideacionistas de las ciencias sociales es, exactamente, la falta de referencias concretas 'en el mundo real' que permitan identificar y medir variaciones y cambios en las 'ideas' de los actores. El discurso político es por lo tanto, en segundo lugar, un valor adjunto metodológico, ya que permite reducir la subjetividad implícita en los elementos de tipo ideacional y, una vez determinado un léxico y una caja de herramientas común para proceder a esta medición, permite también comparar aproximaciones, intereses, preferencias y perspectivas a largo plazo que serían de lo contrario íntimamente demasiado heterogéneas. Estos instrumentos son definidos, en este paper, como vehículos discursivos, y la tercera parte de este trabajo, introduciendo el análisis empírico, intentará definir de manera más detallada su alcance y versatilidad.

2. Sostenibilidad y cambio climático en el discurso de la Comisión

A lo largo de los últimos quince-veinte años, la Comisión ha dado lugar a un esfuerzo político y legislativo sin precedentes para actualizar la política energética europea a un modelo complejo, integrado y comprensivo que, desde su perspectiva, puede responder de manera más eficaz a la multitud de desafíos a los cuales las modernas economías industriales tienen que enfrentarse. Su idea fundamental es que objetivos sustanciales como la seguridad energética pueden ser conseguidos a través de una acción multidimensional, en la que consumo racional, infraestructuras integradas, promoción de las fuentes renovables, investigación y desarrollo de tecnologías más sostenibles converjan de manera orgánica.

Esta sección ofrece una rápida introducción a los instrumentos políticos y legislativos que han marcado este cambio de rumbo, poniendo la necesaria atención en los 'actos discursivos' puros con los cuales las instituciones comunitarias han favorecido la difusión de una nueva visión —compleja y sostenible— del futuro energético europeo: una visión que pasa también por la implicación de los actores locales.

2.1 Energía como complejidad: el marco de los objetivos 20-20-20

Desde una perspectiva normativa, el marco que la Comisión Europea ha ido creando en los últimos quince-veinte años empieza probablemente con las primeras comunicaciones sobre energías renovables (1997), eficiencia energética (1998) y política medioambiental (1998). La naturaleza multidimensional de la visión estratégica de la Comisión explica la miríada de ramificaciones en las que su esfuerzo se ha dividido. En tema de eficiencia energética, un primer Plan de Acción fue publicado en el 2000. En 2005 la Comisión perfeccionó su perspectiva (recogiendo también las sugerencias y las indicaciones de *stakeholders* como las administraciones locales y la sociedad civil) en el Libro Verde de 2005, *Doing more with less*, y luego en el segundo Plan de Acción en 2006. Estos documentos constituyeron la base técnica para la propuesta de tres objetivos principales —un incremento del veinte por ciento de la eficiencia energética, una

cuota del veinte por ciento de energías renovables en el consumo total de la UE y una reducción del veinte por ciento de los gases invernadero— que el Consejo Europeo aprobó en marzo de 2007. La eficiencia energética está en el centro de la estrategia *Energía 2020*, publicada en 2010, seguida por un tercer Plan de Acción y las largas negociaciones que llevaron a la aprobación de la Directiva sobre eficiencia energética (2012/27/EU) en diciembre de 2012. La actividad de impulso político de la Comisión Europea también cuenta con documentos importantes en materia de infraestructura y mercado interior de la energía (sobre todo el llamado *Paquete infraestructural de la Energía*, publicado en 2010) y con la basilar Directiva sobre fuentes renovables de energía (2009/28/EC). La lucha contra el cambio climático, además de la creación de un nuevo Directorado General, DG Clima, ha llevado a la producción de dos documentos estratégicos relevantes: *Una Europa que utilice eficazmente los recursos* (2011) y sobre todo *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*.

Sin embargo, más que por las normas, las directivas o las propuestas legislativas, el discurso político y la narración de la Comisión Europea en materia de energía y sostenibilidad han sido desarrollados por los actos públicos, los discursos oficiales, las comunicaciones, las notas de prensa, es decir, todos los *‘speech acts’* realizados por Comisarios europeos, jefes de unidad y otros miembros de la burocracia de Bruselas a lo largo de los últimos años. La ola discursiva a favor de un modelo complejo de política energética —capaz de unir la seguridad con la competitividad del mercado, las relaciones exteriores estables con el desarrollo de fuentes alternativas y renovables— ha crecido proporcionalmente a la crisis ‘convencional’ que, al final de los años 2000, amenazó repetidamente la estabilidad económica y la seguridad de Europa. En este sentido, el esfuerzo de los miembros de la Comisión, para que el enfoque de esta política se moviera desde los gobiernos nacionales hacia una perspectiva pan-europea, ha sido sistemático. En palabras del actual Comisario europeo para la energía, Günther Oettinger (2010a:2):

All indeed recognise that the right level of intervention is *at least the European Union*. The challenges facing us are too overwhelming to be resolved by one Member State. The unpredictability of energy security, the volatility in energy prices and the delays in new technology and infrastructure investments call for decisive action. [...] The internal market is still far from being integrated and competitive. [...] If the 20% target for renewables is well on track, the objective set for energy efficiency is far from being achieved. [...] Despite recent serious external supply crisis that acted as a wake up call as to Europe’s vulnerability, there is still no common foreign approach towards partner supplier or transit countries.

El objetivo de la estrategia discursiva de la Comisión era presentar su plataforma, sobre todo en un momento de crisis e incertidumbre, como una alternativa razonable y con efectos positivos a largo plazo que, junto con la seguridad energética de la UE, implicaban alcances considerables en varios sectores de la economía europea (Oettinger, 2010b:2, énfasis añadido):

‘Europe’ and ‘energy policy’ belong together. European integration was founded on the safe use of nuclear power and the pooling of coal resources. [...] Today, there are other challenges which bring Member States together: energy security, our imports are rising while our oil and gas production is declining; climate change, low-carbon energy resources and technology are developing too slowly; energy price volatility and economic uncertainty; [...] our need for new electricity and gas networks. [...] Today’s leaders have come back to the philosophy which Europe started off with in the 1950s—namely that *the best way to deal with energy challenges is European cooperation*.

Es igualmente significativo que Jacques Delors (2012:3), uno de los *padres* fundadores del proyecto de integración europea, haya ofrecido quizás la más contundente y eficaz declaración

de intenciones de las instituciones comunitarias en el camino hacia una política energética genuinamente europea:

[w]here energy is concerned, *purely national action has become irrelevant*, and a sustainable, resilient and forward-looking energy system can be best achieved at European level. We need to work together to shape this European energy pact and unite our efforts towards sustainable development [...]. *Energy policy needs more Europe*.

Estas son las *huellas discursivas* que este paper intenta localizar en la producción estratégica de los actores locales, como criterio para averiguar el efectivo ‘contagio’ entre dos niveles distintos (y dos perspectivas lejanas) de enfrentarse a los desafíos actuales de la política energética y del cambio climático.

3.1 Metodología: notas sobre una agenda de investigación posible

El *test* realizado en esta sección intenta identificar una conexión entre el lenguaje y la narración política en materia de sostenibilidad energética y climática propuestos por la Comisión Europea (resumidos en la sección 2 *supra*) y la estrategia y el discurso político desarrollados en el mismo sector por los gobiernos locales de algunas de las CC.AA. españolas. Esta elección expone el paper a diversas vulnerabilidades características de los proyectos de investigación que usan un solo caso de estudio. En primer lugar, es imposible generalizar las conclusiones obtenidas. La imposibilidad de llevar a cabo un análisis comparativo no anula la posibilidad teórica de que el resultado obtenido se deba a las condiciones particulares bajo las cuales se desarrolla el análisis empírico. Para que sea un ejercicio científico significativo, los proyectos de investigación con un solo caso de estudio deben ser capaces de eliminar la posibilidad que algunas de las variables excluidas (arbitraria o inconscientemente) del análisis puedan, en condiciones normales, alterar el resultado que se ha obtenido del experimento. El caso de estudio individual es generalizable, en otras palabras, sólo cuando la correlación entre causa y efecto analizada se presenta como necesaria o inevitable y determinística (Munck, 2005). Esta condición, ya relativamente compleja en las ciencias sociales en general,¹ es aún más compleja de verificar en el caso de los estudios ideacionales, que presentan una dificultad empírica añadida en el intento de ‘medir’ de manera comparable y reproducible factores no visibles y no materiales.²

Una propuesta implícita de este paper es, por lo tanto, considerar esta vulnerabilidad como un valor adjunto a partir del cual concebir y desarrollar un proyecto de investigación que la afronte sistemáticamente. Esto significaría, en primer lugar, comprobar si la competición discursiva entre estado central y regiones autónomas se encuentra en los mismos términos y con resultados comparables en otros contextos nacionales, especialmente en aquellos que constitucionalmente presentan similitudes con el tipo de federalismo y la distribución de competencias aplicadas en España. Habría que comprobar, posteriormente, la influencia de otras variables: geográficas, por ejemplo, en lo que se refiere al desarrollo de unas fuentes renovables y no otras; políticas, tomando en consideración la entidad e intensidad del conflicto político preexistente entre centro y periferia en el caso español (y en otros casos en Europa) y como este históricamente influye en la creación de la agenda de política pública.

¹ El tema es profundizado de manera casi definitiva en el estudio de metodología de las ciencias sociales de King, Keohane e Verba (1994), hoy en día convertido en un clásico de la literatura en materia.

² Un estudio comprensivo del debate académico sobre este tema puede encontrarse en Chwieroth (2007). Radaelli (2009) ofrece una crítica profunda de la creación de un análisis empírico en procesos de *policy learning*. Radaelli (2009) ofrece una útil profundización en relación al análisis empírico en procesos de *policy learning*. Schonhardt-Bailey (2005) se enfrenta al argumento de la medición desde una perspectiva más explícitamente discursiva (más precisamente, el papel de las ideas en las dinámicas electorales en el contexto americano).

Por último, habría que recoger de manera sistemática datos sobre el contexto discursivo nacional español. Otro elemento de comparación intra-europea, en otras palabras, sería el de verificar el comportamiento de los actores locales en Estados miembros que ya a nivel nacional aceptan o viceversa ignoran las grandes directrices estratégicas en las que se centra el discurso político energético y medioambiental europeo. El análisis y las conclusiones expuestas en este paper son, en consecuencia, inevitablemente parciales e incompletas, pero aspiran en cualquier caso a contribuir a una agenda de investigación posible que parta de algunos de los conceptos de fondo expresados en este trabajo.

3.2 Los datos y las fuentes utilizadas y la selección de los casos

Para mantener un cierto margen de coherencia entre los dos tipos de discurso político analizado, se han seleccionado a nivel local las estrategias oficiales para la sostenibilidad energética y ambiental de algunas de las comunidades autónomas. Cuando ha sido posible se han tenido en cuenta documentos específicos producidos por las autoridades regionales de la energía. El objetivo de la análisis es el de verificar la presencia de vehículos discursivos que caracterizan el discurso político de la Comisión Europea *también* en los documentos estratégicos de los actores locales del contexto español. Se han considerado también otros elementos de tipo ideacional que pueden contribuir a medir la relación biunívoca entre instituciones comunitarias y locales en tema de sostenibilidad. En primer lugar, la presencia de una oficina, una delegación o una representación de las CC.AA. seleccionadas en Bruselas, en contacto con las instituciones de la UE; y un análisis del trabajo desarrollado y de la producción de *policy* en términos de documentos estratégicos, opiniones o informes oficiales producidos por estas instituciones. En segundo lugar, la actividad de las CC.AA. seleccionadas en el seno del Comité de las Regiones, su implicación en las actividades de este ligadas al tema de la sostenibilidad o las iniciativas espontáneas de sus representantes en esta sede.

La selección de casos de estudio para analizar y, por lo tanto, de las CC.AA. tomadas en consideración se fundamenta en dos criterios substanciales. En primer lugar, se analiza el discurso político de contextos regionales en los que la producción energética sea de alguna manera significativa. Para mantener el equilibrio entre los casos seleccionados y privilegiar, consecuentemente, un método comparativo basado en la ‘diferencia’, se han seleccionado las CC.AA. que registran no tanto la mayor y menor producción absoluta de energía primaria (habría sido necesario relativizar el dato respecto a la superficie y la población), sino las comunidades con el mayor y menor saldo en los intercambios de energía eléctrica dentro del territorio español. En este caso la hipótesis de fondo es que *las comunidades con saldo positivo (que exportan energía a otras comunidades) tendrían menos incentivos a desarrollar un plan de sostenibilidad a largo plazo, para evitar costes no necesarios y para no cambiar un balance energético positivo*. Viceversa, obviamente, las regiones con saldo profundamente negativo tendrían *más incentivos implícitos a participar en una plataforma estratégica de ámbito comunitario en materia de sostenibilidad para evitar la dependencia de otros actores locales y desarrollar recursos endógenos autosuficientes*. El informe oficial de Red Eléctrica Española (REE) del 2012 permite cuantificar estos intercambios (tabla 1). Dos comunidades, en este sentido, sobresalen por saldo positivo respecto de las otras regiones: Castilla y León y Castilla-La Mancha. En el sentido opuesto, se tendrán en consideración Euskadi, y sobre todo la Comunidad de Madrid, que en 2011 importó de las comunidades limítrofes casi 29 mil gigawatts de electricidad y presenta una producción endógena de energía casi inexistente.

Tabla 1. Producción endógena de electricidad y saldo energético de las CC.AA. españolas.

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña
Hidráulica	809	1.919	1.031	0	1.209	0	643	400	5.299	2.852
Nuclear	0	0	0	0	9.378	0	0	8.502	3.873	24.068
Carbón (1)	11.529	5.303	10.836	2.941	0	0	0	2.004	11.195	0
Fuel / gas (2)	0	0	0	1.322	0	5.757	0	0	0	0
Ciclo combinado	10.001	972	802	944	4.904	2.974	0	2.625	0	8.307
Régimen ordinario	22.339	8.194	12.669	5.207	15.492	8.731	643	13.531	20.368	35.227
Consumos en generación	-882	-523	-818	-349	-510	-466	-9	-892	-1.100	-1.514
Régimen especial	16.583	8.938	2.499	391	5.257	627	1.816	12.327	16.016	10.276
Generación neta	38.040	16.609	14.350	5.249	20.239	8.891	2.449	24.966	35.284	43.990
Consumos en bombeo	-435	-352	-52	0	-1.114	0	-796	-156	-1.401	-381
Saldo Intercambios (3)	-1.067	-6.177	-4.195	570	6.991	0	2.930	-13.216	-19.700	5.876
Demanda (b.c.) 2012	36.539	10.080	10.103	5.819	26.115	8.891	4.583	11.593	14.182	49.485
Demanda (b.c.) 2011	37.409	10.170	10.577	5.743	26.730	8.870	4.687	12.501	14.357	49.506
% 12/11	-2,3	-0,9	-4,5	1,3	-2,3	0,2	-2,2	-7,3	-1,2	-0,04

	Ceuta	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Melilla	Murcia	Navarra	País Vasco	Total
Hidráulica	0	1.107	3.730	65	24	0	73	93	200	19.455
Nuclear	0	15.649	0	0	0	0	0	0	0	61.470
Carbón (1)	0	0	12.827	0	0	0	0	0	1.027	57.662
Fuel / gas (2)	232	0	0	0	0	230	0	0	0	7.541
Ciclo combinado	0	0	1.343	1.342	0	0	3.185	863	4.248	42.510
Régimen ordinario	232	16.756	17.900	1.407	24	230	3.258	956	5.475	188.638
Consumos en generación	-20	-615	-683	-32	0	-15	-88	-31	-192	-8.739
Régimen especial	0	2.365	12.020	1.384	1.646	2	3.242	4.634	3.149	103.172
Generación neta	212	18.506	29.236	2.760	1.669	217	6.413	5.560	8.433	283.071
Consumos en bombeo	0	-15	-320	0	0	0	0	0	0	-5.023
Saldo Intercambios (3)	0	-14.247	-8.914	-1.057	28.943	0	1.275	-610	11.399	-11.200
Demanda (b.c.) 2012	212	4.244	20.002	1.703	30.612	217	7.687	4.949	19.832	266.849
Demanda (b.c.) 2011	203	4.486	20.262	1.707	30.819	215	7.783	5.081	19.557	270.662
% 12/11	4,5	-5,4	-1,3	-0,3	-0,7	1,1	-1,2	-2,6	1,4	-1,4

Fuente: Red Eléctrica Española (2012).

Para tener en cuenta también el elemento discursivo, político y narrativo de la implicación a favor de la sostenibilidad que derivaría implícitamente de una fuerte tradición en el sector y en la economía del sector de las energías renovables, se han seleccionado CC.AA. que hayan registrado resultados de alto y bajo nivel también desde esta perspectiva (tabla 2). Del mismo documento de REE se pueden extraer las cantidades de electricidad producida a través de fuentes renovables en territorio de cada comunidad (figura 1). Pueden identificarse fácilmente, por lo tanto, de nuevo Castilla y León (energía eólica) y Castilla-La Mancha (energía eólica y solar, tanto fototérmica como fotovoltaica) junto con Andalucía, que registra los mayores niveles de energía eólica y solar en el territorio nacional. Previsiblemente, las dos comunidades con el peor saldo energético interno, Euskadi y la Comunidad de Madrid, son también dos comunidades con una producción de energía de fuentes renovables relativamente marginal. También aquí la hipótesis de fondo es simple: *los actores locales con una fuerte tradición e industria ya desarrollada en el sector de las fuentes alternativas de energía tendrán un interés implícito en colaborar con las instituciones comunitarias en la plataforma de estabilidad y sostenibilidad energética y ambiental a largo plazo.*

Figura 1. Mapa de la producción endógena de energía eléctrica en España en el año 2011.



Fuente: Red Eléctrica Española (2012).

Tabla 2. Comunidades autónomas seleccionadas para el test discursivo.

Castilla y León	Castilla-La Mancha	Andalucía	Comunidad de Madrid	Euskadi
Saldo eléctrico +	Saldo eléctrico +	Energía eólica +	Saldo eléctrico -	Saldo eléctrico -
Energía eólica +	Energía eólica +	Energía solar +	Energía eólica -	Energía eólica -
	Energía solar +		Energía solar -	Energía solar -

El proyecto original incluía también el análisis de indicadores estándar de eficiencia energética o de intensidad energética de la economía. La eficiencia energética ha dominado la visión estratégica de la Comisión Europea en los últimos diez años y ha sido sistemáticamente presentada como el instrumento clave para conseguir avances importantes en varios sectores — mercado interior, consumo, dependencia de las importaciones extranjeras, impacto medioambiental, desarrollo e investigación tecnológica— a través de un único *racimo* de políticas. Sin embargo, no existe a día de hoy un indicador uniforme para medir comparativamente la eficiencia energética de las CC.AA. españolas. Sólo quedan disponibles los datos nacionales y las

mediciones puntuales de este tipo de indicador a nivel regional. Esta parte del *test* empírico antes elaborado ha sido por lo tanto excluida.³

3.3 La visión ‘europea’ de la sostenibilidad en los actores locales: ¿irrelevante?

El análisis de la performance de las CC.AA. seleccionadas arroja unos resultados negativos respecto a la capacidad del discurso político europeo sobre energía y medioambiente —o sea, la plataforma de complejidad e intervención multidimensional promovida estratégicamente por la Comisión Europea a lo largo de los últimos veinte años— de ‘contagiar’ la narración en materia de energía y cambio climático en los últimos niveles de gobierno local, por lo menos en España.

El análisis de la presencia de las CC.AA. en el marco de *policy making* de Bruselas a través de una representación oficial o una oficina dedicada muestra un nivel de compromiso, recursos invertidos y participación activa en la arena política europea extremadamente limitado. Este resultado destaca también en términos de visibilidad y transparencia. De las cinco CC.AA. seleccionadas, todas tienen una oficina de relación con la UE. Sin embargo, la página web oficial de la representación de **Castilla-La Mancha** no está actualmente activa; la oficina de **Castilla y León** no ofrece enlaces a otros recursos que no sean la presentación de la delegación y una descripción elemental de sus funciones, y presenta un documento de programación actualizado al año 2010. Igualmente, la Junta de **Andalucía** incorpora las informaciones de su delegación en Bruselas entre sus recursos oficiales, ofreciendo sólo una lista de contactos, de funciones y de normativa básica sobre su ordenamiento. Por el contrario, los recursos accesibles de la **Comunidad de Madrid** y de **Euskadi** muestran un esfuerzo de visibilidad y publicidad significativos. Mientras la Comunidad de Madrid puede, de todos modos, promocionar algunos proyectos europeos en los que participa,⁴ los recursos públicamente disponibles sobre la delegación vasca sólo presentan una lista —aunque más bien exhaustiva— de cargos y funciones. Las dos CC.AA., además, mencionan extensivamente la presencia de sus delegados en el Comité de las Regiones.

En relación a este último criterio, la búsqueda de datos a través de la base de datos oficial de la UE ha evidenciado una implicación marginal en las actividades del Comité (esencialmente de opinión con respecto a las iniciativas legislativas lanzadas por la Comisión o promocionadas por el Consejo de la UE). En este sentido destaca la presencia de **Madrid** como ciudad y capital de España más que como Comunidad Autónoma en un contexto político de cooperación inter-regional. Existen dos dictámenes del Comité con ponentes de la delegación de **Euskadi**, uno en

³ Con respecto a la situación nacional, los datos de Eurostat muestran un decremento de la intensidad energética (la cantidad de energía producida por una inversión de una unidad de producto interno bruto) de la economía española alrededor del 15 por ciento. Los datos completos están disponibles en los recursos online de Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database>. Un informe desarrollado por el Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo) y compilado según la metodología y los indicadores ODEX del proyecto europeo Odyssee-MURE, confirma esta tendencia y la justifica sobre todo con referencia a los avances en la diversificación energética en el contexto español y el importante papel de nuevas tecnologías avanzadas, como la producción de electricidad a través del ciclo combinado que une gas natural a fuentes renovables (22,5 por ciento de la producción total de electricidad en España en 2012). El informe está disponible on-line a este enlace: http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/spain_nr.pdf.

⁴ Entre ellos, el proyecto *New Jersey*, financiado por la UE con casi dos millones de euro y que une administraciones públicas, investigación y recursos privados en materia de re-uso de material plástico (con impacto ambiental) en tecnologías e incentivos para la seguridad de las carreteras. La descripción del proyecto es disponible on-line: http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=3966.

materia de industrialización y sostenibilidad⁵ y otro en materia de investigación⁶, irrelevantemente conectados con la narración europea sobre sostenibilidad medioambiental y climática a largo plazo. Un ponente andaluz está presente en la base de datos sólo con un borrador de dictamen sobre políticas de cohesión de la UE.

Los únicos elementos positivos con respecto a la transmisión o al traslado de determinadas categorías políticas y discursivas desde el nivel europeo al nivel local vienen del análisis de la documentación y planificación estratégica de algunas de la CC.AA. seleccionadas para este trabajo. Las claves interpretativas generales sugieren que, cada vez que un actor local como puede ser la administración regional de una C.A. se enfrenta a la necesidad de producir un plan estratégico a largo plazo en materia de sostenibilidad medioambiental, energética, de eficiencia y de reducción de los consumos, la Unión Europea —y en particular su articulada dotación legislativa— es un modelo imprescindible de planificación orgánica y comprensiva. Al mismo tiempo, la UE ha librado a las administraciones locales de la obligación de negociar objetivos a largo plazo con los intereses particulares presentes en todo contexto. Sobre todo los objetivos ‘20-20-20’ —definidos por la Comisión Europea y aceptados por el Consejo Europeo en marzo de 2007— se han convertido en los criterios generales y fundamentales para medir los avances de las economías autonómicas a lo largo del camino hacia la sostenibilidad compleja. Todos los documentos hacen explícita referencia a este paradigma europeo: sin embargo, si bien en algunas ocasiones la referencia es directa al marco de la Unión Europea en el cual han sido concebidas, los objetivos 20-20-20 son a menudo citados como la contribución regional a la consecución de los mismos a nivel nacional. Este elemento, y las constantes comparaciones con las prestaciones energéticas y medioambientales de las otras CC.AA., parece dar a entender que la referencia al marco comunitario *no es necesariamente considerada o utilizada en contraposición a las acciones o a la coordinación del gobierno central*. En términos más específicos, de todos modos, también hay que subrayar que la Comunidad de Madrid no dispone de una estrategia regional en materia de energía, cambio climático o sostenibilidad.⁷

En particular, el plan estratégico de Euskadi, *EcoEuskadi 2020* (Gobierno Vasco, 2011), presenta la convergencia más explícita con el discurso desarrollado por la Comisión a nivel europeo. Crecimiento, desarrollo y sostenibilidad son identificadas como las prioridades a partir de las cuales Euskadi como área cohesiva y integrada tiene que ser construida (Gobierno Vasco, 2011:19, énfasis añadido):

una fuente de ilusión capaz de concitar los mejores esfuerzos y los mejores valores, dando respuesta a los retos profesionales y vivenciales de todas las personas.

El documento también identifica un cambio de rumbo en la definición, la planificación y la implementación de la política energética ‘convencional’ como prioritario para alcanzar, tanto los objetivos del plan energético, como los resultados exigidos por el marco normativo comunitario. La referencia a la sostenibilidad energética y a un objetivo tan concreto como la innovación y la inversión en fuentes alternativas discursivamente se queda, sin embargo, en el marco de una *visión del futuro* a largo plazo (Gobierno Vasco, 2011:18, énfasis añadido):

⁵ Dictamen del Comité de las Regiones, No. 2012/C 9/07, “Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira”, ponente: Patxi López (PSE), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010AR0374:ES:HTML>.

⁶ Dictamen del Comité de las Regiones, No. 2009/C 76/02, sobre el tema “Marco jurídico comunitario para las infraestructuras de investigación europeas (ERI)” y “Hacia una programación conjunta en investigación”.

⁷ El documento más compatible es, con toda probabilidad, el ‘Diagnostico de Sostenibilidad’ (producido en el marco de Agenda 21, en 2005, por el ayuntamiento de Madrid), cuyo enfoque se limita, sin embargo, a la dimensión urbana y de sostenibilidad territorial de los servicios de la capital. El informe está disponible on-line: <http://bit.ly/1eA7kcP>.

El desarrollo sostenible implica una transformación de nuestro sistema productivo, instaurando un nuevo modelo de desarrollo sostenible, *tridimensional*, con un papel creciente de la innovación, para dar respuesta a los retos actuales y, en particular, al agotamiento de los recursos naturales y a *la necesidad de cambiar el modelo energético a favor de un sistema libre o muy poco dependiente de energías fósiles*.

La referencia quizás más explícita al discurso de sostenibilidad europeo también recuerda a los pilares fundamentales de la estrategia narrada por la Comisión Europea en sus comunicaciones e iniciativas legislativas, o sea innovación, un mercado interior integrado y competitivo, consumos eficientes y racionales, integración pan-europea de la infraestructura energética, de los recursos disponibles y del capital social y político en todo el territorio de la UE (Gobierno Vasco, 2011:19, énfasis añadido):

Nuestro propósito *avanza en la misma dirección que*, con otras palabras, *se postula desde la Unión Europea en la Estrategia Europa 2020: un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación;
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, *que sea verde y más competitiva*;
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

Estas tres prioridades se refuerzan mutuamente y ofrecen una imagen de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI.

Los otros documentos estratégicos hacen referencia a la plataforma comunitaria de forma más tibia y, en general, menos visible o directa. En el caso de **Castilla y León** es sin lugar a dudas cierto que el *acquis* comunitario en materia de energía y medioambiente es la base normativa desde la que la entera estrategia regional se mueve. La referencia es, sin embargo, relativamente formal y es útil sobre todo para definir el marco legal dentro del cual la administración de la C.A. tiene pensado moverse. Aunque los administradores mencionen explícitamente que “la Estrategia debe adaptarse al cumplimiento de los objetivos, principios y temas clave de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE: estrategia de sostenibilidad ambiental, social y económica”, así mismo “deben adaptarse los objetivos europeos a la realidad regional, incorporando temas clave de interés regional como pueden ser la despoblación, la vertebración del territorio, el envejecimiento poblacional” (Junta de Castilla y León, 2008:21).

Uno de los elementos más relevantes de la formulación estratégica en el caso de **Castilla-La Mancha** es la referencia, no solamente a los documentos de la Comisión que han creado el marco normativo y político a largo plazo, sino también a los informes y las comunicaciones que han relevado problemas en la implementación por parte de los Estados miembros como es el caso de los porcentajes decepcionantes de los avances hacia los objetivos 20-20-20 (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2007:5):

En diciembre de 2005, la Comisión Europea finalizó un informe detallado sobre cómo los Estados miembros estaban aplicando la Estrategia. Dicho informe revelaba que aún persistían ‘tendencias insostenibles’ en muchos ámbitos, tales como el cambio climático y el uso de la energía, la sanidad pública, la pobreza y exclusión social, el envejecimiento de la población, los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad, la ordenación del territorio y el transporte.

La idea de que una C.A. con buenos resultados en producción de energía desde fuentes alternativas y un saldo energético muy positivo pueda referirse al discurso europeo para encontrar incentivos y seguir en el camino de ‘buenas prácticas’, es significativamente opuesta a la hipótesis inicial: actores locales con un papel tradicionalmente positivo en el marco de la sos-

tenibilidad tienen incentivos a colaborar con una institución ‘guía’ —como puede ser la Comisión Europea desde su perspectiva pan-europea y más comprehensiva. Finalmente, el plan estratégico de **Andalucía** se refiere explícitamente al marco internacional y europeo —el protocolo de Kioto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro del 1992, y la Estrategia europea de Lisboa del año 2000— poniendo el énfasis en la “conciliación entre desarrollo, economía y conservación medioambiental” (Junta de Andalucía, 2004:9). El documento se desarrolla a lo largo de los criterios de la Agenda 21 (en el marco ONU), aunque falten la perspectiva de integración entre los esfuerzos en ámbito local y los impulsos políticos a nivel comunitario que más difusamente están presentes en los planes de las otras CC.AA. analizadas.

Es necesario también subrayar que, en concreto, el plan estratégico de Andalucía ha sido aprobado en 2004, hace casi diez años. El plan de Castilla y León consta de una agenda 2009–2014 y sólo recientemente ha sido actualizado para incluir los objetivos del año 2020. El plan de Castilla-La Mancha, de 2007, ha quedado como ‘borrador’ mientras la junta aprobaba al final de 2010 un nuevo marco estratégico para el cambio climático con horizonte 2020. Por estas razones, sería interesante en un proyecto de investigación más extenso volver a analizar la huella narrativa, política y discursiva de los nuevos documentos estratégicos de estas entidades — en cuanto vengan producidos y publicados— para averiguar la potencial influencia del discurso energético y climático europeo a la luz de los exitosos procesos que han dado lugar a la Directiva de eficiencia energética, a la estrategia *Energía 2020* y la *Hoja de Ruta hasta 2050*.

4. Conclusiones

Los datos analizados confirman sólo parcialmente las hipótesis iniciales. En primer lugar, no se puede afirmar claramente que exista una conexión directa, hasta hoy, entre la plataforma discursiva elaborada por la Comisión a lo largo de los últimos veinte años y el comportamiento, la narración y la actitud estratégica de los actores locales, por lo menos en el contexto español. No se puede extraer la conclusión, por lo tanto, de que la Comisión tenga un papel de ‘guía’ política o ideológica en las elecciones estratégicas que los actores locales llevan a cabo cuando plantean sus políticas ambientales, energéticas y de cambio climático a largo plazo. Las referencias en todos los documentos estratégicos de las CC.AA. analizadas y el empeño sistemático de la administración nacional demuestran, sin embargo, que los principales marcos normativos y legislativos de la plataforma comunitaria —los objetivos 20-20-20, las directivas sobre las fuentes renovables de energía y los recientes actos en materia de eficiencia energética y cambio climático— han impuesto una dirección definida y un vínculo de resultados que, al acercarse la fecha límite del 2020, ha sido capaz de estimular el compromiso de los actores locales y una más estrecha cooperación para alcanzar los objetivos comunitarios.

Junto con las notas metodológicas analizadas a lo largo de las secciones precedentes, la esperanza implícita en este paper es la de sugerir una potencial agenda de investigación que, en el sector de las políticas públicas en régimen de gobernanza compleja o multinivel, pueda promover la convicción de que el discurso político es sumamente importante en el análisis de las relaciones políticas. Primero, porque —a pesar de que las teorías clásicas en las ciencias sociales den por descontado las preferencias políticas de los actores sociales según criterios de racionalidad o calculación económica— los actores capaces de gestionar el discurso político público pueden marcar el rumbo a los acontecimientos o el comportamiento de otros actores de maneras inesperadas, hasta llegar a dar lugar a elecciones que, en principio, contradirían las expectativas racionales. Segundo, porque —a pesar del papel de guía ‘moral’ y de impulso político que pueden tener los actores más hábiles— el discurso político también es importante en sentido

deliberadamente instrumental: puede funcionar como *excusa* para elegir una dirección política que, de otra manera, sería a lo mejor impracticable; puede funcionar como palanca para superar o volcar los equilibrios institucionales establecidos y ofrecer a actores, que en cualquier otra situación no serían más que *outsiders*, la oportunidad de guiar el proceso decisional hacia sus intereses y preferencias de largo plazo, tanto en la definición de la agenda política como en la concreta aplicación de las decisiones que han luchado para obtener.

La Unión Europea —con su complejidad institucional y la miríada de actores involucrados en todo procedimiento político y legislativo— es un laboratorio formidable para analizar el papel de las ideas, de los valores o de las visiones a largo plazo que mueven las acciones tanto de los líderes políticos como de las instituciones más burocráticas. Sobre todo en un tema sensible como el de la energía y de la sostenibilidad de las economías europeas, el análisis del discurso político puede contribuir enormemente a desenredar esta complejidad y aclarar fenómenos y procesos con consecuencias sustanciales en la vida de los ciudadanos.

Bibliografía