

Capítulo sexto

LA SEGURIDAD EN EL SUMINISTRO ENERGÉTICO, EN PARTICULAR DE GAS, COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA DE LA UE: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS VIABLES QUE REDUZCAN LA DEPENDENCIA DE RUSIA?

Antonio Blanc Altemir.

RESUMEN

El objeto de este trabajo es analizar - tras un breve recorrido por el proceso de creación de una política energética de la UE y las posibilidades que se abren en este sentido tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa- el factor energético en las relaciones de la UE con Rusia, en la medida en que ésta es su mayor suministrador de gas y teniendo en cuenta las complejas relaciones de Rusia con los países de tránsito, así como las consecuencias que de ello se derivan para la seguridad energética de la UE. Asimismo, serán objeto de análisis las posibles alternativas viables a esta situación que existen en la actualidad, que pasan inevitablemente por la diversificación de las fuentes de suministro y la intensificación de la cooperación con otros productores, siendo Asia Central y Cáucaso los ejes primordiales de una menor dependencia de Rusia y por tanto de una mayor seguridad energética de la UE.

Palabras clave:

Política energética de la UE; seguridad energética; relaciones energéticas Rusia-UE; suministro de gas; dependencia energética; rutas alternativas.

Antonio Blanc Altemir.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyse the influence of the energy sector on the EU-Russia relations, taking into account the complex relations between Russia the main supplier of the EU and the countries of transit and the consequences concerning the energy security of the EU.

Firstly a brief overview of the creation process of the energy policy of the EU and the new possibilities provided for by the Lisbon Treaty will be given.

Furthermore, an analysis of the current, feasible and possible alternatives will be presented, such as the diversification of the sources of supply and the intensification of the cooperation with other producers, being Central Asia and the Caucasus the primordial axis to reduce the dependency of Russia providing a higher energy security of the EU.

Keywords:

Energy policy of the EU, energy security, energy relations Russia-EU, supply of energy, energy dependency, alternative routes.

■ INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha sufrido tradicionalmente una situación deficitaria en recursos energéticos, en particular de gas y petróleo ⁽²¹⁵⁾. Sin embargo, al ser su situación geográfica privilegiada por estar rodeada de casi el 80% de los recursos mundiales de hidrocarburos: Mediterráneo, Mar Negro, Mar Caspio, Oriente Medio y las regiones del Golfo, además de Rusia y del Norte de Europa (Noruega), dicha carencia endémica ha podido ser superada hasta el momento por una accesibilidad razonable a tales recursos energéticos.

Los acontecimientos de principios de enero de 2009 durante los cuales se produjo la ruptura completa del suministro de gas ruso hacia la UE, a través de Ucrania, provocando una grave situación que duró casi tres semanas en plena ola de frío polar, amenazando la actividad industrial europea en un momento en que la crisis económica se manifestaba ya con toda su crudeza, pusieron de manifiesto la fragilidad del sistema y el riesgo para la seguridad energética de la UE.

Como es sabido el concepto de seguridad ha ido evolucionando con el tiempo incorporando factores anteriormente ignorados, como el medioambiental o el terrorismo internacional, entre otros. Pues bien el factor energético, en la medida que constituye un elemento esencial para el desarrollo y el bienestar de un país, debería ser considerado como tal, pues la seguridad en sentido amplio incluiría igualmente la seguridad energética al incorporar ésta el componente estratégico. De esta forma la seguridad energética, considerada como un bien público, giraría en torno a dos vertientes: la dependencia y la vulnerabilidad. Las variables de dependencia se relacionan con el grado de autosuficiencia en el abastecimiento energético, así como con la diversificación de las fuentes de suministro y las relaciones de interdependencia entre el país suministrador y el importador. En cambio la vulnerabilidad se relacionaría con la capacidad de minimizar el impacto sobre la economía y la sociedad de un eventual corte de suministro o un incremento desproporcionado de los precios energéticos ⁽²¹⁶⁾.

⁽²¹⁵⁾ La dependencia total de la UE de las importaciones de gas y de petróleo eran en 2007 del 60,3% y del 82,6% respectivamente. Las previsiones de la Comisión Europea para el año 2020, establecen tal dependencia en el 70% para el gas y el 90% para el petróleo. En 2008, el origen de las tres principales fuentes de suministro eran para el gas: 31,5% de Rusia, 24,1 de Noruega; 12,4% de Argelia. Para el petróleo: 29% de Rusia; 14% de Noruega y 9,3% de Libia. Cfr. *Main origin of primary energy imports, EU-27*. EUROSTAT, 22 de octubre de 2010.

⁽²¹⁶⁾ Teniendo en cuenta estas dos variables, Avedillo y Muñoz han tomado como referencia a los 26 principales países importadores y consumidores de energía de la OCDE, observando en relación con el índice de dependencia energética, tres grandes grupos de países con dependencia alta, media y baja. En el primer grupo, se encontrarían los países más dependientes: Hungría, Suiza, Eslovaquia e Italia, que tendrían en común la escasez de recursos energéticos autóctonos, así como una menor conectividad de gas natural. En el segundo grupo se encontrarían España, Alemania, Francia, Finlandia, Polonia y Japón, países que o bien cubren aproximadamente la mitad de sus necesidades o bien presentan una mayor diversificación de sus fuentes de abastecimiento. Finalmente, los países con dependencia baja, son aquellos que tienen una mayor fuente de recursos autóctonos, como Australia, Estados Unidos, Reino Unido o Dinamarca. De esta forma el ranking de seguridad energética de los 26 principales países importadores de la OCDE, determinaría que España se encuentra en el puesto nº 17, con un índice de seguridad del 34,8, lejos de países como Dinamarca (80,2), Suecia (67,4) o Reino Unido (66,3), pero próximo a Alemania (38,2), Austria (37,6) o Bélgica (34,5), y mucho mejor situado que Grecia (27,9), Hungría (22) o Italia (17,3), que cierra el ranking. Cfr. AVEDILLO, M.; MUÑOZ, M.A.: "Seguridad energética en Europa. De la percepción a la cuantificación", *Boletín Económico de ICE*, nº 2928, 2007, pp. 44 y s.s.

Para lograr tal objetivo, vital para su desarrollo, la UE está intensificando su cooperación con todos sus vecinos proveedores de recursos energéticos con el fin de diversificar sus fuentes de suministro y de esta forma reducir la dependencia, en particular de Rusia, e incrementar su seguridad energética, al mismo tiempo que persigue crear a su alrededor una amplia red de países que compartan los principios y normas derivados del mercado interior ⁽²¹⁷⁾.

■ HACIA UNA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

■ La carencia de una política energética y sus consecuencias

La adopción de acuerdos de carácter bilateral entre diversos países miembros de la UE y Rusia en los últimos años constituye la demostración palpable de que a pesar de las múltiples declaraciones y documentos surgidos de las diversas instituciones y órganos, la UE seguía careciendo de una verdadera política energética y por ello de una voz común que, sin lugar a dudas, le hubiera dotado de una mayor capacidad de maniobra y acción ante sus proveedores energéticos, en particular frente a Rusia ⁽²¹⁸⁾. En cualquier caso, y con el objetivo de realizar el mercado común energético y liberalizar el sector de la electricidad y del gas que ha venido proponiendo la Comisión Europea, conviene tener en cuenta la especificidad de determinados sectores, en particular el gasístico, cuyo suministro, a diferencia del eléctrico, proviene del exterior y presenta un marcado carácter regional.

La diversidad existente a todos los niveles entre los miembros de la Unión, en particular en lo relativo a la normativa interna sobre los mercados energéticos, grado de concentración empresarial o funcionamiento de los organismos reguladores nacionales, ha hecho muy compleja la adopción de acuerdos sobre políticas comunes en energía ⁽²¹⁹⁾. Además de esta diversidad patente, conviene señalar que la razón última para explicar esta situación es que la energía no ha sido hasta fechas recientes, salvo en momentos puntuales, una prioridad política para la UE, lo que, a pesar de la mayor sensibilidad demostrada en la materia por la Comisión Europea frente a los Estados miembros y el propio Consejo, ha determinado un “no modelo” ⁽²²⁰⁾ en política energética. Es

⁽²¹⁷⁾ Cfr. *Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción*. COM (2006) 590 final. Bruselas, 12-10-2006, p. 5.

⁽²¹⁸⁾ Para un análisis de las insuficientes respuestas europeas frente al desafío energético mundial y, en particular, ruso, cfr. PAILLARD, CH.A.: *Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe?*. Fondation Robert Schuman, Paris-Bruxelles, 2006, en especial pp. 56 y s.s.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. PALAZUELOS, E.; VARA, M.J.: “Unión Europea: diferencias entre los sistemas energéticos nacionales y obstáculos para una política energética común”, en PALAZUELOS MANSO, E. (Dir.): *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial*, Akal, Madrid, 2008, pp. 95-126.

⁽²²⁰⁾ Cfr. MARÍN QUEMADA, J.M.: “Política energética en la UE: el debate entre la timidez y el atrevimiento”, *Economía de la Energía*, ICE, n° 842, Mayo-Junio 2008, p. 66.

evidente que dada la situación actual y las perspectivas futuras, esta situación no podía sostenerse durante mucho tiempo, lo que ha determinado que desde 2007 se hayan establecido las bases para que la UE se dote de una verdadera política energética.

En esta línea de acción, conviene señalar que la Comisión Europea dio los primeros pasos en esta dirección con la adopción del Libro Verde sobre una Política energética europea, desarrollo sostenible, seguridad del suministro energético y competitividad económica ⁽²²¹⁾, cuyos principales objetivos fueron aprobados por el Consejo Europeo en marzo de 2006 ⁽²²²⁾, adoptando, en junio de 2006, una serie de recomendaciones, propuestas conjuntamente por la Comisión y el Alto Representante de la PESC ⁽²²³⁾. Entre ellas ⁽²²⁴⁾, se destacan la necesaria coherencia entre los aspectos internos y externos de la política energética, así como entre ésta y otras políticas conexas, como las relativas a las relaciones exteriores, comercio, desarrollo, investigación y medio ambiente. Se pone igualmente el acento en que la realización del mercado interior de la energía contribuirá a reforzar la competitividad económica, así como a estimular la inversión y la innovación, repercutiendo en la seguridad del suministro. Ello requiere inversiones importantes ⁽²²⁵⁾ para crear las interconexiones necesarias tanto dentro como fuera de la UE, con el fin de asegurar la diversificación de las rutas y de las fuentes de abastecimiento exteriores.

El Tratado de la Comunidad de la Energía

Con el principal objetivo de crear un mercado interior de la electricidad y del gas, entre los Estados miembros de la UE y siete Estados y territorios europeos de los Balcanes ⁽²²⁶⁾, la Unión impulsó en 2005 la adopción del Tratado de la

⁽²²¹⁾ Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*. COM (2006) 105 final. Bruselas, 8-3-2006.

⁽²²²⁾ Consejo Europeo de Bruselas, de 23-24 de marzo de 2006. *Conclusiones de la Presidencia*. Doc. 7775/1/06 REV 1.

⁽²²³⁾ Consejo Europeo de Bruselas, de 15-16 de junio de 2006. *Conclusiones de la Presidencia*. Doc. 10633/1/06 REV 1

⁽²²⁴⁾ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción*. COM (2006) 590 final. Bruselas, 12-10-2006.

⁽²²⁵⁾ Según el Comisario europeo de Energía, Günther H. Oettinger, las estimaciones de inversión hasta 2030 alcanzan hasta un billón de euros en las redes eléctricas europeas y en la generación eléctrica, y hasta los 150.000 millones de euros en las redes gasísticas, sin contar las importaciones procedentes de gasoductos de terceros países. OETTINGER, G.H.: "Las prioridades de la política energética europea para los próximos años". *Energética XXI. Especial X Aniversario*, p. 36.

⁽²²⁶⁾ Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Serbia y la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. El Plan de Acción 2007-2009 aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007, recomendaba hacer extensivo el Tratado a Noruega, Turquía, Ucrania y Moldova. Cfr. *Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007. Plan de Acción del Consejo Europeo (2007-2009). Política Energética para Europa*, parr. III: Política internacional en materia de energía.

Comunidad de la Energía. El Tratado, que entró en vigor en 2006 ⁽²²⁷⁾, persigue extender la aplicación del acervo comunitario en materia de energía al conjunto de Estados Partes ⁽²²⁸⁾ creando, según proclama el artículo 2, un marco jurídico y comercial favorable a las inversiones que permita garantizar un suministro de energía estable y permanente; estableciendo un espacio regulador único para el comercio de energía de red, y reforzando la seguridad del suministro en la zona a través de un clima de inversión estable que permita implementar conexiones con las reservas de gas de la región del Mar Caspio, África Septentrional y Oriente Medio, desarrollando al mismo tiempo las relaciones con los países vecinos.

Conviene señalar igualmente que el Tratado, que se dirige asimismo a mejorar la eficiencia energética y la situación medioambiental en materia de energía y a desarrollar la competencia en los mercados de la energía de red, persigue también el cumplimiento de determinadas normas comunitarias de alcance general relativas a sistemas técnicos, en particular en materia de transporte o de conexión transfronteriza.

Un aspecto importante del Tratado lo constituye el establecimiento de un mecanismo aplicable al funcionamiento de los mercados regionales de la energía de red, que abarca el territorio de las Partes adherentes, el territorio de Kosovo y los territorios de los Estados de la UE mencionados en el artículo 27 ⁽²²⁹⁾, consistente en un conjunto de medidas relativas al transporte de energía de red a larga distancia, a la seguridad del abastecimiento o las acciones a adoptar en caso de crisis repentina de suministro energético a alguno de los miembros de la Comunidad de la Energía. De resaltar es, asimismo, el hecho de que el Tratado crea entre las Partes un mercado de la energía (art. 41) lo que implica la prohibición de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la importación y exportación de la energía, así como de todas las medidas de efecto equivalente ⁽²³⁰⁾, abriéndose la posibilidad, según el artículo 42, de adoptar medidas para la creación de un mercado único de la energía sin fronteras interiores.

El Tratado, que crea un mecanismo de asistencia mutua en caso de perturbación del suministro de energía de red (arts. 44-46), establece un sistema institucional para la gestión de la Comunidad de la Energía ⁽²³¹⁾, que se concreta en un Consejo Ministerial, integrado por un representante de cada Parte y dos de la

⁽²²⁷⁾ Con una duración inicial de diez años, con posibilidad de prorrogarse, bien al conjunto de las Partes mediante decisión unánime del Consejo Ministerial, bien con respecto a las Partes que hayan votado a favor de la prórroga.

⁽²²⁸⁾ Cfr. art. 10 del Tratado, que establece que se respetará al efecto el calendario de aplicación de las medidas correspondientes que figura en el Anexo I del Tratado.

⁽²²⁹⁾ Austria, Bulgaria, Grecia, Hungría, Italia, Rumania y Eslovenia.

⁽²³⁰⁾ Excluyendo las situaciones de orden público o seguridad pública, protección de la salud y de la vida de las personas, animales o vegetales, y de protección de la propiedad intelectual o industrial.

⁽²³¹⁾ Título V, arts. 47 a 72.

Unión Europea; un Grupo permanente de alto nivel, con idéntica formación; un Consejo regulador, que incluirá un representante por cada Parte contratante del organismo regulador de la energía correspondiente, estando la UE representada por la Comisión Europea; y una Secretaría que, con sede en Viena, estará formada por un director y el personal que requiera la Comunidad de la Energía para su funcionamiento.

El Plan de Acción 2007-2009 del Consejo Europeo y el tercer paquete legislativo de la UE en materia de energía

Tras la publicación, por parte de la Comisión en enero de 2007, de la comunicación “Una Política Energética para Europa” ⁽²³²⁾, en la que se incorporaban propuestas ambiciosas sobre mercado interior y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, eficiencia energética y energía renovable, y después de la publicación en la misma fecha de los resultados del Informe Sectorial del gas y la electricidad en la UE, en el que la Comisión identificaba los principales obstáculos para avanzar hacia un mercado interior de la energía ⁽²³³⁾, el Consejo Europeo adoptó en marzo de 2007 y sobre la base de la citada comunicación, el Plan de Acción global en el ámbito energético para el período 2007-2009. El Plan incorporaba una serie de actuaciones prioritarias relativas al mercado interior del gas y la electricidad, a la seguridad de abastecimiento, a la política internacional en materia de energía, a la eficiencia energética y energías renovables, y, finalmente, a las tecnologías energéticas ⁽²³⁴⁾.

El citado Plan de Acción ha dado lugar a dos grandes líneas de acción acometidas durante el período de referencia: la adopción de una nueva legislación sobre el mercado interior del gas y la electricidad; y, por otra parte, a la política de energía y cambio climático (“objetivo 20-20-20”).

Con relación a la primera de ellas, conviene señalar que la Comisión presentó en septiembre de 2007 un conjunto de propuestas legislativas, conocidas como “tercer paquete”, con el fin de impulsar el mercado interior de la energía en la UE, entre las que destacaba, en relación con el gas, la modificación del Reglamento 1775/2005 sobre las condiciones de acceso a las redes de

⁽²³²⁾ *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007. “Una Política Energética para Europa”. COM (2007), 1 final.*

⁽²³³⁾ Entre los que señalaba la falta de separación efectiva de las actividades de red, en particular para el transporte, la alta concentración de los mercados, que seguían siendo eminentemente nacionales, la falta de capacidad de interconexión o la falta de transparencia en los mercados.

⁽²³⁴⁾ *Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007. Plan de Acción del Consejo Europeo (2007-2009). “Política Energética para Europa”.*

transporte de gas natural ⁽²³⁵⁾. Finalizado el proceso de codecisión tras más de un año y medio de intensas negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo, el 14 de agosto de 2009 se publicó en el DOUE, el tercer paquete legislativo sobre el mercado interior de la energía. El llamado “tercer paquete”, consta de dos directivas, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad ⁽²³⁶⁾ y del gas ⁽²³⁷⁾ y tres reglamentos, relativos a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad ⁽²³⁸⁾ a las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural ⁽²³⁹⁾ y a la creación de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía ⁽²⁴⁰⁾. Este conjunto de medidas legislativas, compuesto de directivas y reglamentos pretende fortalecer y reforzar la independencia de los reguladores nacionales, asegurar la separación efectiva de las actividades de red, en particular del transporte, aumentar la transparencia en los mercados mayoristas y reforzar los mecanismos de supervisión, al mismo tiempo que incide en la protección de los consumidores.

Con relación a la segunda línea de acción señalada anteriormente, procede hacer notar que como consecuencia de la aprobación, por el citado Consejo Europeo de marzo de 2007, del “objetivo 20-20-20” para el año 2020, por el que se estableció un objetivo vinculante del 20% de renovables sobre el consumo de energía final, una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 20%, así como la necesidad de mejorar la eficiencia energética en otro 20%, la Comisión Europea presentó en enero de 2008 un nuevo paquete de medidas sobre cambio climático y energía, conocido como “Paquete Verde”, que sería aprobado por el Consejo y el Parlamento en diciembre de 2008, dando lugar a la publicación en el DOUE de una serie de normas de derecho derivado en abril de 2009 ⁽²⁴¹⁾.

⁽²³⁵⁾ Además se proponía la modificación de las Directivas 2003/54 y 2003/55 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; la modificación del Reglamento 1228/2003, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y un nuevo reglamento por el que se crearía la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía.

⁽²³⁶⁾ Se trata de la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

⁽²³⁷⁾ Se trata de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

⁽²³⁸⁾ Se trata del Reglamento CE n° 714/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1228/2003.

⁽²³⁹⁾ Se trata del Reglamento (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1775/2005.

⁽²⁴⁰⁾ Se trata del Reglamento (CE) n° 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía.

⁽²⁴¹⁾ Se trata de las Directivas 2009/28/CE, 2009/29/CE, 406/2009/CE y 2009/30/CE; de la Decisión 406/2009/CE y del Reglamento (CE) 443/2009, todos ellos del Parlamento Europeo y el Consejo.

■ La Segunda revisión estratégica del sector de la energía y el Nuevo Plan de Acción 2011-2020

Con independencia de que el Plan de Acción 2007-2009 puede considerarse como finalizado habiendo colocado a la UE en una posición sólida para afrontar el futuro con mayores garantías ⁽²⁴²⁾, procede hacer notar que la Comisión ha seguido diseñando la continuidad de la política energética para los próximos años. En esta línea de acción, la Comisión presentó en noviembre de 2008 la “Segunda Revisión Estratégica” ⁽²⁴³⁾ del sector de la energía que introducía las líneas prioritarias de actuación de la UE, entre las que destacaban la importancia que se concedía a las infraestructuras de abastecimiento, a la diversificación de las fuentes de suministro, a las reservas de gas y petróleo, y a la respuesta en caso de crisis.

Por solicitud expresa del Consejo de febrero de 2008, se ha procedido a elaborar un nuevo Plan de acción para la UE en materia de energía. El proyecto del inicial Plan de Acción 2010-2014, fue objeto prioritario del Consejo informal de Energía celebrado en Sevilla, en enero de 2010, bajo presidencia española de la UE, y su aprobación constaba como objetivo en el programa elaborado conjuntamente por la presidencia española con las presidencias siguientes de Bélgica y Hungría, en el denominado “trío”. Sin embargo, la Comisión decidió posponer la adopción del nuevo Plan, dado que la crisis económica requería previamente la adopción de una estrategia más amplia conocida como “Europa 2020”, que sería aprobada en la Cumbre europea de junio de 2010 ⁽²⁴⁴⁾.

No obstante, la Comisión lanzó un turno de consultas en preparación del nuevo Plan de Acción Energético 2011-2020, cuyas bases fundamentales secundó el Consejo Europeo de febrero de 2011 ⁽²⁴⁵⁾, bajo presidencia húngara, teniendo

⁽²⁴²⁾ Cfr. ZAPATER DUQUE, E.: “¿Una nueva política energética común para la Unión Europea? Entre el compromiso y la controversia”, en REMIRO BROTONS, A.; EGEA FERNÁNDEZ, R. M. (Coords.): *El cambio climático en Derecho internacional y comunitario*. Fundación BBVA, 2009, pp. 209 y s.s.

⁽²⁴³⁾ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Segunda revisión estratégica del sector de la energía. Plan de Actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía*. (COM) 2008, 781 final. Bruselas, 13-11-2008.

⁽²⁴⁴⁾ *Consejo Europeo de 17 de junio de 2010. Conclusiones*.

⁽²⁴⁵⁾ En particular en lo relativo a la necesidad de que la UE disponga de un mercado interior plenamente operativo, interconectado e integrado antes de 2014, de modo que esté garantizada la libre circulación del gas y la electricidad. Asimismo el Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de modernizar y expandir la infraestructura energética europea para interconectar las redes a través de las fronteras, de tal forma que ningún Estado de la UE debería permanecer aislado de las redes europeas de gas y electricidad después de 2015, ni poner en peligro su seguridad energética por carecer de las conexiones apropiadas. A tal efecto se invita a la Comisión a que presente al Consejo a lo más tardar en junio de 2011, información sobre las cifras correspondientes a las inversiones necesarias y a su posible financiación. Finalmente, se solicita mejorar la coordinación entre las actividades de la UE y la de sus Estados miembros para garantizar una mayor coherencia de las relaciones exteriores de la UE con los principales países de producción, tránsito y consumo de tal forma que la Alta Representante tenga plenamente en cuenta en su labor, los aspectos relacionados con la seguridad energética. *Consejo Europeo de 4 de Febrero de 2011. Conclusiones*.

en cuenta igualmente las Conclusiones sobre el Plan de Acción de energía 2011-2020, elaborado por la Presidencia española ⁽²⁴⁶⁾ que fija las acciones a llevar a cabo en política energética europea en los próximos años. En esta línea de actuación, la Comisión Europea presentó en noviembre de 2010 la comunicación denominada “Energía 2020” ⁽²⁴⁷⁾ que fija las prioridades en materia de energía para los próximos diez años, sobre las cuales presentará iniciativas legislativas concretas. Los cinco objetivos prioritarios identificados por la Comisión giran en torno al ahorro energético; a la necesidad de lograr un mercado paneuropeo de la energía dotado de infraestructuras adecuadas; a la necesidad de que la UE tenga una sola voz en el ámbito de la energía a escala mundial; al liderazgo de la UE en tecnología e innovación energéticas; y, finalmente, a que se posibilite el acceso de los consumidores a una energía segura y asequible.

El Tratado de Lisboa y la energía

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un paso adelante, aunque no puede considerarse como definitivo, al incorporar una serie de disposiciones que podrían considerarse, con todas las cautelas, como los cimientos de una verdadera política energética. En efecto, el texto consolidado del Tratado de Funcionamiento de la UE, en su artículo 4, 2, i) establece que la energía será una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Por otra parte, el artículo 122 introduce la novedad de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir “con un espíritu de solidaridad entre sus Estados miembros”⁽²⁴⁸⁾, medidas adecuadas si surgen dificultades graves en el suministro energético, y el artículo 170 establece al efecto que la Unión contribuirá al establecimiento de redes transeuropeas en el sector de la energía, para lo cual elaborará una serie de orientaciones relativas a prioridades y objetivos, y llevará a cabo las acciones que considere necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes (art. 171). Conviene señalar, igualmente, que el artículo 192, 2, incorpora la necesidad de utilizar el procedimiento legislativo especial y la unanimidad para adoptar las medidas “que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético”.

⁽²⁴⁶⁾ A la presidencia española le correspondió negociar en el seno del Consejo y del Parlamento el proyecto de Reglamento de seguridad de suministro de gas, que sería finalmente aprobado en julio de 2010, bajo presidencia belga. El Reglamento fija unos estándares obligatorios de seguridad de suministro, así como unas medidas preventivas y regula los mecanismos de actuación en la UE en casos de crisis de suministro. Cfr. GONZÁLEZ FINAT, A.: “Balance de la Presidencia española de la UE en el sector de la energía”, *Economía industrial*, n° 377, 2010, pp. 109-117.

⁽²⁴⁷⁾ *European Commission. Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*. Publications Office of European Union. Luxembourg, 2011.

⁽²⁴⁸⁾ La mención específica a la solidaridad entre los Estados miembros constituye sin lugar a dudas una interesante novedad en la medida en que además está destinada a mitigar los perniciosos efectos de una crisis energética. Vid. en este sentido ZAPATER DUQUE, E.: “La seguridad energética de la Unión Europea en el contexto de la nueva política energética y el Tratado de Lisboa”, en MORATA, F. (Coord.): *La energía del siglo XXI: Perspectivas europeas y tendencias globales*. Institut Universitari d’Estudis Europeus. Barcelona, 2009, pp. 60 y 61.

En este sentido resulta necesario resaltar la importancia de la incorporación del Título XXI, dedicado específicamente a la energía. En efecto, el artículo 194 utiliza por primera vez en un Tratado la referencia específica a una política energética de la UE que “con espíritu de solidaridad entre los Estados miembros”, tendrá como objetivos: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, así como fomentar la eficiencia, el ahorro energético, el desarrollo de energías renovables y la interconexión de las redes energéticas. Para el cumplimiento de tales objetivos y sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones contenidas en los Tratados, como la anteriormente comentada, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán las medidas necesarias de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario ⁽²⁴⁹⁾.

Aunque podría considerarse que en estos objetivos residen los ejes primordiales de la política energética europea y que la incorporación de este nuevo artículo en el Tratado viene a reforzar las condiciones necesarias para una verdadera convergencia entre ellos, conviene señalar que el hecho de que el apartado 2 de este nuevo artículo 194, disponga que las medidas adoptadas en aplicación del citado artículo “no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre las diferentes fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético...”, parece limitar las posibilidades de una verdadera “comunitarización” de la política de aprovisionamiento externa de la UE. En efecto, si como todo parece indicar la Unión no está en condiciones de llevar a cabo una actividad diplomática clásica destinada a garantizar los suministros según su origen, la problemática de la seguridad del suministro, tanto en el nuevo marco del Tratado de Lisboa como en el anterior, continuará planteando a la UE la cuestión central de la coherencia de su política energética ⁽²⁵⁰⁾.

Es evidente que para cumplir estos objetivos y alcanzar una verdadera política energética común, se requiere un compromiso político decidido para actuar de forma conjunta y coordinada, que supere la actuación bilateral entre países en aras de construir intereses comunes en el ámbito energético. Además de dicho compromiso, se requiere incrementar las inversiones, adoptar marcos normativos más transparentes y armonizados, así como superar la fragmentación entre los mercados, favoreciendo las interconexiones entre los países que superen las desconfianzas y que deriven hacia una progresiva pérdida de la soberanía energética por parte de los Estados, lo que parece en el momento presente además de necesario, irrenunciable ⁽²⁵¹⁾. Todo ello además,

⁽²⁴⁹⁾ Sobre esta cuestión cfr. URREA CORRES, M.: “La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”, *Cuadernos de Estrategia*, n° 150, *Seguridad, modelo energético y cambio climático*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid 2011, pp. 136-139.

⁽²⁵⁰⁾ Cfr. VEYRENC, T.: “Un nouveau paradigme pour la politique énergétique européenne? (2ème partie)”, *Questions d’Europe*, n° 163, Fondation Robert Schuman 15 mars 2010, p. 4.

⁽²⁵¹⁾ Cfr. MARÍN QUEMADA, J.M.: “Política energética en la UE...”, *op. cit.*, p. 72.

teniendo en cuenta el carácter estratégico que presenta el sector energético lo que requerirá, sin duda, una mayor integración entre la política energética y la política exterior.

■ EL FACTOR ENERGÉTICO EN LAS RELACIONES BILATERALES UE-RUSIA

■ Las relaciones energéticas UE-Rusia: ¿hacia una mayor dependencia?

Si tenemos en cuenta el total de las exportaciones de gas, petróleo y electricidad, Rusia es ya el primer exportador mundial de energía, tras haber superado la caída considerable en la producción de hidrocarburos que se produjo tras la desintegración de la Unión Soviética. Si centramos nuestra atención en el petróleo, Rusia, con unas reservas mundiales del 6%, es el tercer productor, tras Arabia Saudí y Estados Unidos, y el segundo exportador mundial ⁽²⁵²⁾. En el sector gasístico, Rusia ocupa un lugar todavía más privilegiado, pues con un 32% de las reservas mundiales, Rusia es el primer productor y el primer exportador mundial de gas⁽²⁵³⁾.

El sector energético ruso, ha sido, tras los procesos de privatización iniciados por Boris Yeltsin, objeto de un progresivo control estatal que ha afectado principalmente al gas, a través de la sociedad Gazprom ⁽²⁵⁴⁾ y en menor medida al sector del petróleo. El nuevo poder energético que ha concentrado Rusia ⁽²⁵⁵⁾ se ha visto favorecido tanto por la escalada de precios de los últimos años, como por la percepción de la escasez de fuentes de suministro, en particular

⁽²⁵²⁾ Con una producción total de 478 millones de toneladas de petróleo en el año 2005, Rusia se situó en el segundo lugar del ranking de países exportadores, justamente por detrás de Arabia Saudí. Cfr. DUBIEN, A.: "Énergie: l'arme fatale du Kremlin", *Politique internationale*, nº 111, Primavera 2006, p. 1.

⁽²⁵³⁾ Cfr. LOCATELLI, C.: "Gazprom contraint par son environnement pourra-t-il, sans reforme, assurer le développement de l'industrie gazière russe?" *LEPII-EPE, CNRS*, janvier 2007, p. 2.

⁽²⁵⁴⁾ Gazprom controla actualmente el 25% del total de las reservas de gas mundiales y el 94% del gas natural ruso. Gazprom posee igualmente la totalidad de la infraestructura del transporte del gas en Rusia, que supone una red de 144.000 Kms de gasoductos, siendo además la única empresa autorizada legalmente para vender gas fuera de las fronteras rusas. Desde el año 2005 el Estado ruso es su accionista mayoritario, con la mitad más una de las acciones, siendo el 7,45% del capital controlado por accionistas no-residentes en Rusia, como la alemana E.ON. Se trata de la mayor empresa rusa, y la tercera del mundo, que está presente en otros sectores de la energía, como la electricidad, el petróleo, la petroquímica o la nuclear, cuya plantilla alcanza alrededor de los 300.000 empleados. Cfr. PAILLARD, CH.A.: "Gazprom: mode d'emploi pour un suicide énergétique". *Russie.Nei.Visions*, nº 17, mars 2007, pp. 10-12.

⁽²⁵⁵⁾ Que puede verse incrementado con la explotación de la plataforma rusa del mar Ártico, que atesora importantes reservas de petróleo y gas, en particular de una zona de 125.000 Km, situada en el mar de Kara, para lo cual la compañía rusa Rosneft y la británica BP constituirán una empresa mixta en el período de dos años. Cfr. <http://www.bp.com>

de petróleo, por parte de los “voraces” Estados emergentes, principalmente China y en menor medida, India. Ello ha determinado que Rusia, consciente de esta posición privilegiada ⁽²⁵⁶⁾, utilice su creciente poder energético como un instrumento de primer orden en las relaciones con otros actores internacionales ⁽²⁵⁷⁾, en particular con la UE.

En efecto, Rusia es el primer suministrador de gas de la UE, y el segundo suministrador de petróleo, situándose la dependencia energética total de los veintisiete en el año 2000 en un 46,7%, porcentaje con tendencia a subir, ya que si no se toman medidas al efecto, la tasa de dependencia ascenderá hasta el 62,9% en el año 2020, según algunas previsiones ⁽²⁵⁸⁾.

En cualquier caso, la vulnerabilidad, por su dependencia, de la UE frente a los suministros rusos, varía por productos, siendo mayor en el caso del gas, y también por países, destacándose al respecto tres grupos diferenciados ⁽²⁵⁹⁾: el primero, formado por aquellos países cuyas importaciones de gas procedentes de Rusia suponen, como mucho, el 15% del total de sus importaciones, como

⁽²⁵⁶⁾ El sector energético es considerado por Rusia como estratégico tanto para su seguridad nacional como para su política exterior. Concretamente, el sector de hidrocarburos genera más del 25% del PIB ruso, el 40% de los ingresos del Estado, además de la mayor parte de las divisas, con lo cual subsidia indirectamente a otros sectores como la agricultura o la industria. Cfr. ISBELL, P.: “El “gran creciente” y el nuevo escenario estratégico en Eurasia”, *Política Exterior*, nº 110, marzo/abril 2006, p. 111.

⁽²⁵⁷⁾ Tras la llegada al poder de Vladimir Putin en el año 2000, el control del sector energético, y más particularmente de la renta de los hidrocarburos, se convirtió en un objetivo prioritario del proyecto político del nuevo presidente ruso. Más allá de la relativa inoperancia de los instrumentos tradicionales de la potencia rusa, en particular su fuerza militar, Rusia intenta volver a encontrar una posición preponderante en la escena internacional a través de su potencialidad energética en el marco de una estrategia global. Cfr. DUBIEN, A.: “Énergie: l’arme fatale...”, *op. cit.*, p. 1.

⁽²⁵⁸⁾ Cfr. MIHOV, M.: “Le rôle fondamental de la sécurité énergétique dans l’action extérieure de l’Union européenne. L’exemple de la zone de la mer Noire”, *Actualités de la Russie et de la CEI*, nº 1, juin 2007, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, p. 1

⁽²⁵⁹⁾ SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “La interdependencia energética ruso-europea”. *Real Instituto Elcano*. DT N° 25/2007, de 8-6-2007, pp. 2 y s.s.

Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido, Portugal, España ⁽²⁶⁰⁾ y Suecia; el segundo, formado por aquellos países cuyas importaciones se sitúan en una franja intermedia del 20-40% del total de sus importaciones de gas, como Francia (23,5%), Italia (31,7%) y Alemania (40,3%); y el tercero, formado por aquellos países con una dependencia muy alta, ya que sus importaciones de gas ruso, suponen más del 50% del total, como Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovenia. Dentro de este último grupo, podríamos distinguir un subgrupo formado por aquellos países cuya dependencia es total al proceder todas sus importaciones de gas de Rusia, como Bulgaria, Finlandia, Letonia, Lituania y Eslovaquia.

⁽²⁶⁰⁾ El caso de España es diferente pues en la actualidad no importa gas ruso, siendo su dependencia marcadamente elevada del gas argelino, que representa el 34% del total que se consume en nuestro país, a pesar de contar con otros trece países proveedores. El reciente conflicto con Argelia a raíz del contencioso entre la compañía suministradora argelina Sonatrach y la española Gas Natural Fenosa, ha vuelto a poner de manifiesto la alta dependencia de España respecto al gas argelino. El laudo dictado por la Corte de Arbitraje de París en el mes de agosto de 2010 –cuya aplicación ha sido suspendida cautelarmente por el Tribunal Federal de Suiza hasta que se pronuncie sobre el fondo del asunto– por los precios de suministro de gas de la citada compañía argelina a Gas Natural Fenosa, establece que ésta deberá pagar cerca de 1.500 millones de euros en concepto de revisión de las tarifas de los años 2007 a 2009, reconociendo a Sonatrach el derecho a subir los precios en el futuro hasta un 30%, repercutiendo sobre la competitividad de las empresas y sobre el conjunto de la economía española al incrementar la factura energética y el déficit exterior. La elevada dependencia española del gas argelino se verá incrementada con la próxima entrada en funcionamiento del gasoducto Medgaz –que transportará gas desde el yacimiento argelino de Hassi R'Mel hasta Almería– llegando hasta el 50%-55% del total. En efecto, la capacidad inicial de Medgaz (consorcio formado por Sonatrach: 36% -con derecho de veto al tener más del 25%-; Iberdrola: 20%; Endesa: 12%; Cepsa-Total: 20% y GDF Suez: 12%) será de 8.000 millones de m³ anuales, que supone casi la quinta parte del consumo total de España que se sitúa en torno a los 36.000 millones de m³. Si a los 8.000 millones que reportará inicialmente Medgaz, sumamos los 9.000 millones que actualmente inyecta Sonatrach al gasoducto Magreb-Europa, que vende a Gas Natural Fenosa, el resultado es que el mercado español estará controlado aproximadamente en un 50% por el proveedor argelino, superando incluso a la que Alemania tiene respecto de Gazprom (37%). La actual regulación interna española, que establece en el 50% el límite máximo de suministro de gas procedente de un solo país, debería ser revisada para rebajarla hasta el 30%, lo que unido a la posibilidad de que España importase mucho más gas natural licuado por barco (que resulta un 30% más barato que por gasoducto, debiendo ser después regasificado) podría dar a nuestro país un mayor margen de negociación con Argelia. Por otra parte, la ampliación de la interconexión de las redes gasísticas españolas con Europa a través de Francia (actualmente tan sólo del 5%), posibilitando que España pudiera convertirse en un transmisor del gas procedente del Magreb hacia Europa, sería igualmente muy positivo para reducir la vulnerabilidad que presenta actualmente nuestro país en este sector. La interconexión de las redes gasísticas con Francia, aumentaría la seguridad energética española y reduciría su vulnerabilidad ante un eventual corte de suministro de gas del Norte de África, que en caso de afectar también a Francia, posibilitaría una respuesta común por parte de la Unión Europea. Sobre las repercusiones para España de una mayor seguridad energética europea, Cfr. MARÍN, J.M.; ESCRIBANO, G.: "Seguridad energética en la UE: implicaciones para España", *Energía. Una visión económica*, Madrid, 2008, pp. 133-164.

Las consecuencias que se derivan de estos datos merecen ser comentados pues afectan a dos cuestiones de gran calado: en primer lugar que los tres países de dependencia media (Francia, Italia y Alemania) acaparan tradicionalmente casi la mitad de las exportaciones totales de gas ruso, pudiendo hablarse en estos tres casos más de interdependencia económica que de dependencia energética, ya que más de la quinta parte del total de las importaciones rusas proceden de estos tres países. En segundo lugar, que estos países han adoptado acuerdos bilaterales con Rusia para reducir su vulnerabilidad, actitud que de alguna forma hipoteca la posición uniforme de toda la Unión Europea en este ámbito. En cambio en los países de fuerte dependencia y gran vulnerabilidad, por no existir un alto nivel de intercambios que amortigüe aquella, el debate en torno a la construcción de una política energética de la UE y sobre una posición común frente a Rusia en esta materia, está mucho más presente.

Conviene señalar, no obstante, que la dependencia energética de la UE respecto a Rusia está condicionada por otros tres factores. En primer lugar, por el hecho de que el suministro de gas por parte de Rusia solamente se realiza a través de gasoductos, con lo cual la búsqueda de clientes alternativos por parte de aquélla constituye una tarea larga y compleja que exige la construcción de nuevas redes de gasoductos. En segundo lugar, por el hecho de que dicho suministro se realiza en buena parte a través de gasoductos que atraviesan países no miembros de la UE, como Ucrania y Bielorrusia, con los cuales se han generado diversos conflictos en los últimos años. En tercer lugar, por el hecho de que una parte de los suministros proceda de otros países, diferentes de Rusia, pero también aparecidos como consecuencia de la desintegración soviética, destacando los países de la región del Cáucaso y de Asia Central.

■ El Tratado sobre la Carta de la energía de 1994 y los límites del “diálogo energético” iniciado en el año 2000

Con el objetivo de instaurar una cooperación en el sector energético con los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética, la Comisión propuso en 1991 adoptar una Carta Europea de la Energía, que tras un breve período de negociación, fue firmada en La Haya el 17 de diciembre de 1991. El documento final constituía básicamente una declaración de intenciones, sin valor jurídico vinculante, razón por la cual sus 51 signatarios acordaron negociar la adopción de un instrumento vinculante, el Tratado sobre la Carta de la Energía, cuyo objetivo principal sería fomentar la cooperación Este-Oeste en materia energética abarcando las cuestiones relativas al comercio, el tránsito y las inversiones.

Concluidas las diversas rondas de negociaciones multilaterales, el Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales, fueron firmados en Lisboa el 17 de diciembre de 1994, por un total de cuarenta y dos Estados, siendo la mayoría de ellos los Estados miembros de la UE, la mayor parte de los países entonces candidatos, así como la práctica totalidad de los miembros de la Comunidad de Estados Independientes, además de otros Estados, como Australia, Islandia, Noruega, Turquía o Suiza ⁽²⁶¹⁾. Su entrada en vigor se produjo en 1998, tras haber sido ratificada por la mayor parte de los Estados signatarios con las notables excepciones de Rusia, Bielorrusia y Noruega, entre otras.

El tratado se destina al fomento de la cooperación internacional en el ámbito energético entre los países europeos y otros países industrializados con el fin de desarrollar el potencial energético de los países de Europa Central y Oriental así como de asegurar el suministro energético a la UE. En este sentido se incorporan disposiciones relativas a la aplicación de las normas de la OMC en materia de comercio de productos energéticos ⁽²⁶²⁾, a conceder mayor seguridad a las inversiones contra las nacionalizaciones o al tránsito de tales productos y a la solución de diferencias que pueda surgir entre las Partes.

El tránsito de las materias y productos energéticos constituye, junto a las inversiones, una de las cuestiones más espinosas del Tratado. En este sentido su artículo 7,1 proclama que las Partes “tomarán las medidas necesarias para facilitar el tránsito... con arreglo al principio de libre tránsito y sin establecer distinciones en cuanto al origen, destino o propiedad de dichas materias y productos energéticos ni discriminaciones en cuanto a precios basadas en tales distinciones, y sin imponer demoras, restricciones o recargos injustificados”. El hecho de que la expresión “facilitar el tránsito” fuera considerada como poco clara, determinó que la Conferencia de la Carta sobre la Energía propusiera, en el año 2000, la adopción de un Protocolo sobre el tránsito, que provocó desencuentros entre la UE y Rusia ⁽²⁶³⁾.

Uno de los principales puntos de divergencia entre la UE y Rusia en materia energética radica precisamente en la negativa de ésta a ratificar dicho tratado ante la insistencia comunitaria, que percibe en dicho instrumento una fuente de mayor seguridad ante la creciente dependencia energética de Rusia. Las razones de ésta para no ratificarlo son de diversa índole y calado. En primer lugar, Rusia alega que se trata de un tratado adoptado en un momento muy

⁽²⁶¹⁾ Las Comunidades Europeas firmaron igualmente el Tratado sobre la Carta de la Energía en la misma fecha. Otros Estados la firmaron más tarde, como Bosnia-Herzegovina, el 14 de junio de 1995; Hungría, el 27 de febrero de 1995; Japón, el 16 de junio de 1995; Lituania, el 5 de abril de 1995; la República Checa, el 8 de junio de 1995; Turkmenistán, el 14 de junio de 1995 y Uzbekistán, el 5 de abril de 1995. Estados Unidos se retiró de las negociaciones en 1993.

⁽²⁶²⁾ A través de una modificación introducida en 1998.

⁽²⁶³⁾ Cfr. BELYI, A.V.: “La posición rusa con respecto al Tratado sobre la Carta de la Energía”, *Real Instituto Elcano, ARI* n° 98/2009, de 25-9-2009, p. 4.

diferente al actual que ya no responde a las necesidades presentes y, además, que no ha sido firmado por otros productores importantes como Estados Unidos y Canadá, ni ratificado por Noruega, lo que demostraría en opinión de las autoridades rusas que la Carta beneficia a los consumidores pero no a los productores. En segundo lugar, la ratificación de la Carta permitiría un mayor apertura del sector energético ruso a las inversiones extranjeras lo que para Rusia implicaría el final del monopolio de Gazprom⁽²⁶⁴⁾, siendo, por otra parte, la actitud hostil de Polonia y Ucrania elementos suficientes para rechazar, además, el Protocolo sobre el tránsito.

La ratificación por parte de Rusia de la Carta y del Protocolo, permitiría a las empresas europeas utilizar las redes de transporte rusas y con ello comprar directamente el gas a las repúblicas centroasiáticas sin depender de la mediación de Gazprom, lo que evidentemente no interesa a Rusia, que además alega que el citado Protocolo no le facilitaría el acceso a las redes de tránsito de la UE⁽²⁶⁵⁾. Realmente la carencia de una verdadera libre competencia en el sector energético ruso, con Gazprom, Transneft y Rosneft dominando el escenario desde la exploración, explotación y producción, hasta el transporte y la distribución, constituye el principal obstáculo a la ratificación de la Carta por parte Rusia y para su aplicación en gran parte de Eurasia, a pesar de que contribuiría a incrementar la inversión en el sector energético, y, con ella, la producción.

Tras la crisis gasística de enero de 2009, Rusia propuso a la UE revisar el Tratado sobre la Carta de la Energía, desde una posición que tuviera en cuenta no sólo los intereses de los países consumidores, sino también de los países productores y de tránsito. La propuesta rusa⁽²⁶⁶⁾, que se configura como una alternativa al Tratado existente, incluye principios y prácticas ya aceptados con anterioridad como la soberanía sobre los recursos naturales, la transparencia, el acceso a las tecnologías, la garantía de un acceso no discriminatorio a los mercados y el intercambio de información, entre otros. La propuesta se destina, además, a ampliar el Tratado a las grandes potencias energéticas, como Estados Unidos, Canadá, China, India y Noruega, así como a la inclusión de otras fuentes de energía además del petróleo y el gas, como la nuclear, la eléctrica o el carbón, siendo, asimismo, destacable que la propuesta se centra igualmente en los conflictos de tránsito y en los posibles mecanismos de solución. Aunque la propuesta no introduce cambios verdaderamente revolucionarios, dirigiéndose básicamente a evitar el monopolio de la UE en la creación de

⁽²⁶⁴⁾ Si el agotamiento de los yacimientos actuales se confirma, parece inevitable algún tipo de compromiso que permitiría una flexibilización del Gobierno ruso en el monopolio de Gazprom sobre la red de gasoductos, a cambio de una mayor participación de las compañías no sólo europeas, sino también americanas, japonesas y chinas en la explotación de los nuevos yacimientos. Cfr. PERRET, Q.: "L'Union européenne et la Russie", *Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe*, n° 35, p. 7.

⁽²⁶⁵⁾ Debido a la denominada cláusula REIO (Regional Economic Integration Organisation), que permitiría a la UE alegar la normativa comunitaria para evitar el acceso de terceras partes a sus redes de tránsito.

⁽²⁶⁶⁾ El texto íntegro de la propuesta puede consultarse en <http://www.kremlin.ru>

normas y prácticas internacionales en materia energética, las posibilidades de que prospere en la actualidad son realmente escasas ⁽²⁶⁷⁾.

Por otra parte, conviene señalar que con el objetivo de dotar de una mayor fluidez a los contactos entre ambas Partes en materia energética y reconociendo la mutua dependencia en este ámbito, Rusia y la UE decidieron lanzar el “diálogo energético”, con ocasión de la cumbre de París celebrada en octubre de 2000. Dicho diálogo, establecido en el marco del Acuerdo de asociación y cooperación, se dirige a la creación de una “asociación energética UE-Rusia”, que cubre el gas, el petróleo, la electricidad y la energía nuclear y que se encamina a analizar todas las cuestiones relacionadas con el sector, incluyendo la racionalización de las infraestructuras de producción y transporte, la seguridad tanto en la oferta como en la demanda, las posibilidades de inversiones europeas y la cooperación para el ahorro de energía.

El diálogo energético ha producido algunos avances parciales, como la creación de un Consejo permanente de asociación de ministros de energía, cuya primera reunión se celebró en octubre de 2005 contribuyendo de esta forma a dotar al diálogo de una cierta dimensión política e institucional, o la adopción de determinados acuerdos para la determinación de ciertos proyectos de infraestructuras, permitiendo además la discusión de temas de interés común, como el comercio de materiales nucleares, la utilización limpia del carbón o los contratos de suministro de largo plazo, así como la adopción de programas piloto. Sin embargo, el diálogo ha mostrado sus limitaciones al no trascender, en la mayoría de las ocasiones, de esta fase aproximativa de discusión de los temas y sin mostrar su eficacia con ocasión de las crisis de 2006 y, en especial, de 2009.

Las complejas relaciones de Rusia con los países de tránsito y sus consecuencias para la seguridad energética de la UE

El hecho de que, como ya advertimos, aproximadamente el 80% del gas que suministra Rusia a la UE pase por Ucrania, y que durante los últimos años, en particular desde el cambio político acaecido tras la denominada revolución naranja, las relaciones ruso-ucranianas se hayan vuelto mucho más complejas, constituye sin lugar a dudas un condicionante de primer orden para la seguridad energética europea.

La complejidad de tales relaciones que incluye factores políticos, geoestratégicos, económicos y comerciales, se ha convertido en los últimos años en la principal amenaza para la seguridad energética de la UE, dada además la opacidad y secretismo que caracterizan las negociaciones entre la rusa Gazprom y la ucraniana Naftogaz en torno al precio del gas y a otras cuestiones conexas como el canon de tránsito que la primera debe pagar a la

⁽²⁶⁷⁾ Cfr. BELYI, A.V.: “La posición rusa con respecto al ...”, *op. cit.*, p. 5.

segunda. Mientras que las relaciones gasísticas entre Gazprom y las empresas energéticas europeas se rigen por contratos a largo plazo (entre 20 y 25 años) que fijan el precio de forma clara, asociándolo al precio del petróleo, Rusia y Ucrania los han fijado anualmente, lo que ha generado una fuente de incertidumbre e inseguridad no sólo para ambas partes, sino también, y de forma progresiva, para la UE, como ha podido comprobarse durante los últimos años.

En efecto, a la crisis de principios de enero de 2006, que supuso la caída del flujo gasístico hacia la UE, atribuida por Rusia al “pillaje” de Ucrania en las líneas de aprovisionamiento que atraviesan Ucrania camino de Europa Occidental, o a la acontecida al año siguiente con Bielorrusia, se sumó, a principios de enero de 2009, la ruptura completa del suministro de gas ruso hacia la UE, a través de Ucrania, provocando una grave situación que duró casi tres semanas, en plena ola de frío polar.

A la tensión generada durante los últimos meses de cada año por las negociaciones ruso-ucranianas por fijar las condiciones gasísticas que habrán de regir a partir de principios del año siguiente, en esta ocasión se añadían nuevos elementos que incrementaban peligrosamente la tensión habitual. Por una parte, Gazprom había denunciado en los meses anteriores al estallido de la crisis, la existencia de una deuda de Naftogaz y/o de la intermediaria RosUkrEnergó, participada en un 50% por Gazprom, de 2.000 millones de dólares por la compra de gas durante los últimos meses y por las multas generadas por tales impagos. Naftogaz sólo reconoció una parte de dicha deuda, 1.200 millones de dólares, y procedió a su cancelación, originando, a su vez, el reclamo de la parte restante por Gazprom.

Por otra parte, unos meses antes de estallar la crisis, los primeros ministros ruso y ucraniano, se habían comprometido a concluir un acuerdo con el fin de normalizar sus relaciones gasísticas tomando como referencia los precios europeos en un plazo de tres años. De esta forma, al finalizar dicho plazo, el precio del gas ruso vendido a Ucrania sería el mismo que el exportado a los países comunitarios, descontando el canon de tránsito por territorio ucraniano.

Sin embargo, el acuerdo no llegó a adoptarse y las desavenencias en torno al precio del gas para el año 2009 continuaron a lo largo de la última parte del año 2008. Mientras Rusia reclamaba un precio de 250 dólares por 1000 m³, frente a los 179,5 vigentes en aquel momento, por su parte, Ucrania, proponía un precio de 235 dólares, con la condición de que el precio de tránsito del gas se incrementara de 1,7 a 1,8 dólares por cada 100 Kms y 1000 m³ ⁽²⁶⁸⁾.

⁽²⁶⁸⁾ Cfr. EYL-MAZZEGA, M.A.: “La crise du gaz entre l’Ukraine et la Russie: un prétexte commercial pour une véritable guerre du gaz qui humilie l’Europe”, *Lettre n° 377*, Fondation Robert Schuman, 12 enero 2009, p. 2.

Ante la falta de un acuerdo que estableciera el marco jurídico para las relaciones gasísticas bilaterales para el año 2009 ⁽²⁶⁹⁾, Gazprom empezó a reducir los suministros a Ucrania a principios de enero hasta su total suspensión a partir del 7 de enero de 2009. Los Estados europeos empezaron a notar progresivamente la disminución de los flujos hasta la totalidad en algunos casos, lo que produjo una situación de crisis sin precedentes, tanto por su dimensión, como por su duración, mucho más extensa que la acontecida en 2006.

Gazprom, con su decisión de cortar el suministro a Ucrania y a la UE ⁽²⁷⁰⁾ a partir de la citada fecha, decidió de acuerdo con el gobierno ruso solucionar el conflicto de la forma más contundente posible sin optar por una salida negociada, en el marco de la solución de controversias de naturaleza comercial. Sin embargo, todo parece abonar la tesis de que el conflicto no era solamente comercial sino político, pues Rusia manejó la crisis intentando debilitar a Ucrania en todo momento mostrándolo como un país poco fiable que además de no pagar sus deudas se dedicaba a “robar” el gas de tránsito hacia la UE. Es evidente que con este discurso Rusia pretendía un doble objetivo, a pesar de las cuantiosas pérdidas económicas que la crisis reportaba para Gazprom: por un lado justificaba la necesidad de buscar alternativas al paso por Ucrania, potenciando sus mencionados proyectos North Stream, ya en construcción, y, en particular, South Stream, como vías “seguras” hacia la UE, en detrimento de la “insegura” Ucrania. Por otro lado, debilitando a dicho país, Rusia intentaba evitar igualmente el acercamiento de Ucrania a las estructuras occidentales, especialmente a la OTAN.

El acuerdo finalmente alcanzado el día 17 de enero entre los primeros ministros de Rusia y Ucrania, y firmado el día 19 (de carácter secreto aunque ciertas cláusulas fueron filtradas a los medios), establecía como objetivo alcanzar progresivamente los precios de mercado europeos y fijaba un precio medio en 2009 de 228,8 dólares, revisable cada tres meses, siendo en un primer momento de 360 dólares (lo que implicaba la rebaja de un 20% en relación con el precio de mercado), debiendo descender posteriormente por su conexión a los precios del petróleo que se encontraban en aquel momento en caída libre, manteniendo el canon de tránsito de 1,7 dólares por cada 100Kms y 1000 m3⁽²⁷¹⁾.

⁽²⁶⁹⁾ Conviene señalar al efecto que Ucrania, importante consumidor de gas que depende en el 65% (lo que supone alrededor de 50.000 millones de m3 anuales) de las importaciones de gas ruso o controladas por Rusia, pagaba un precio, en 2008, de 179,5 dólares por 1000 m3 (cuando el precio medio pagado por la UE oscilaba entre 400 y 450 dólares) y a su vez cobraba un precio de tránsito a Gazprom de 1,7 dólares por 1000 m3 y 100 Kms (cuando el precio medio europeo se encuentra alrededor de 4,5 dólares). *Ibid.*, p. 1.

⁽²⁷⁰⁾ Una docena de países europeos, entre los que se encontraban algunos países miembros de la UE, como Bulgaria, Eslovaquia y Hungría, dejaron de recibir gas y otros cinco, entre los que figuraban Alemania, Francia e Italia, sufrieron reducciones significativas en su abastecimiento.

⁽²⁷¹⁾ Otro de los puntos fundamentales del acuerdo, fue la desaparición de la empresa intermediaria RusUkrEnergo, lo que supone el entendimiento directo entre Gazprom y Naftogaz. Por otra parte, Gazprom se comprometió igualmente a vender a Naftogaz 11.000 millones de m3 a un precio reducido de 153,9 dólares los 1000 m3. Cf. EYL-MAZZEGA, M.A.: “The gas crisis between Ukraine and Russia: a major challenge for Europe”, *European Issues*, nº 125, Fondation Robert Shuman, 26 de enero de 2009, pp. 4 y 5.

El hecho de que el acuerdo se alcanzara casi tres semanas después del inicio de la crisis, evidenció, una vez más, la vulnerabilidad de la seguridad energética de la UE. De nada o de muy poco sirvieron las presiones de la Unión para que la crisis se solucionara rápidamente⁽²⁷²⁾, ni tampoco el hecho constatable de que según los contratos vigentes entre Gazprom y las empresas gasísticas europeas, aquélla es responsable del tránsito del gas a través de Ucrania hasta su frontera occidental desde donde debe ser transferido a los países de la UE. Dado que no existe contrato alguno entre la ucraniana Naftogaz y las empresas europeas, si el gas no llega a éstas, el responsable es Gazprom. A pesar de ello, Rusia manejó la crisis a su conveniencia sabedora de que la UE necesita su gas y de que actualmente no existe ni competencia ni alternativa, lo que inexorablemente condiciona y debilita la posición comunitaria.

Sin embargo, la lectura de la crisis no debe hacerse de acuerdo con los intereses rusos que pasan por la necesidad imperiosa de construir alternativas al paso por Ucrania a través de North Stream y South Stream, como parece deducirse de algunas actitudes de determinados mandatarios europeos que, en aras a una mayor seguridad energética, “comprenderían” la conveniencia de evitar el paso mayoritario del gas ruso por Ucrania con el fin de diversificar las vías de tránsito. Conviene, no obstante, advertir que la seguridad energética no sería en este caso mayor pues la fuente de suministro seguiría siendo únicamente la rusa, por lo que aquélla sólo se incrementaría por la apertura de un nuevo itinerario de distribución y una fuente alternativa para los aprovisionamientos de gas a Europa que representa el llamado “Corredor del Sur”, cuyo proyecto más avanzado es Nabucco, al margen de la necesaria modernización del sistema de transmisión de gas ucraniano.

⁽²⁷²⁾ Tampoco sirvió el intento de la UE de presentar el conflicto como estrictamente comercial y bilateral entre Rusia y Ucrania, erigiéndose al efecto como árbitro entre las partes. Cf. *EU Declaration on the Russia/Ukraine problem and energy security*. Council of the European Union. Párrafo, 8 January 2009, 5104/09 (Presse 4). Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>. Por otra parte, conviene señalar que un equipo formado por veintidós observadores de la UE se desplazó a Ucrania para verificar que el gas ruso era transportado a través del territorio ucraniano hacia Europa. Además de los observadores europeos el equipo de vigilancia estuvo integrado por representantes de Gazprom y de Naftogaz, de los ministerios de Energía de Ucrania y Rusia, así como por expertos independientes y representantes de las compañías europeas consumidoras de gas ruso.

■ LAS ALTERNATIVAS POSIBLES A LA SITUACIÓN ACTUAL. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE SUMINISTRO Y LA INTENSIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN CON OTROS PRODUCTORES

■ La diversificación de las relaciones energéticas de la UE: los instrumentos y los proyectos de conexión exterior

La escasa inversión que Rusia dedica tanto a la producción, como al transporte y la distribución de los productos energéticos, sectores necesitados de ingentes inversiones que dicho país por sí sólo no puede asumir -a pesar de lo cual el Gobierno ruso no favorece la inversión occidental en su sector energético- junto a otros factores como el incremento del consumo interior ruso, determinan un escenario poco halagüeño para la UE, que ésta deberá conjurar, en particular, a través de la diversificación de las fuentes de suministro.

Pero es igualmente esencial que al mismo tiempo se intensifique la cooperación energética de la UE con otros terceros países, con el fin de favorecer la seguridad en el abastecimiento diversificando el tipo de energía, el país de origen y el país de tránsito. En efecto, la situación geográfica de la UE es privilegiada, por su singularidad, al estar rodeada, como ya advertimos, de zonas que atesoran la mayor parte de los recursos mundiales de hidrocarburos: Mediterráneo, Mar Negro, Mar Caspio, Oriente Medio y las regiones del Golfo, además de Rusia y del Norte de Europa (Noruega). La UE está intensificando su cooperación con todos ellos con el objetivo de crear a su alrededor una amplia red de países que compartan los principios y normas derivados del mercado interior ⁽²⁷³⁾. Los instrumentos para alcanzar tales objetivos son diversificados y van desde los acuerdos bilaterales existentes y futuros con países productores de energía

⁽²⁷³⁾ La UE ha compatibilizado la progresiva armonización del sector energético interno con la "exportación" también progresiva de sus propias normas en este sector a los países de su más próxima vecindad, ya sea a través de marcos multilaterales o de relaciones bilaterales en el contexto de la PEV, con el objetivo de crear una zona normativa común en esta materia. En su intento de promover reformas liberalizadoras en el sector del gas de los países vecinos, la UE ha logrado una convergencia progresiva en dicho sector en sus relaciones con algunos de sus vecinos, como Turquía, Ucrania, Moldova, Georgia o Marruecos. En cambio, los casos de Rusia y de Argelia son diferentes pues han quedado al margen de este modelo de integración gradual, siendo sus relaciones con la UE en este sector articuladas en torno a normas negociadas bilateralmente o, en el mejor de los casos, en torno a normas internacionales. Cfr. HERRANZ A.; ZAPATER, E.: "A toda luz y a medio gas: relaciones energéticas entre la Unión Europea y su entorno próximo", en BARBÉ, E. (Dir.): *La Unión Europea más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*. Tecnos, Madrid, 2010, pp. 68 y s.s.

y países de tránsito⁽²⁷⁴⁾, al refuerzo de la cooperación con otros importantes productores⁽²⁷⁵⁾ e incluso consumidores⁽²⁷⁶⁾.

La implementación y la supervisión de tales iniciativas deberá apoyarse de una forma integrada, en las políticas comercial, de desarrollo, medio ambiente y competencia de la UE. Según la Comisión Europea, el objetivo sería establecer unas relaciones energéticas de importancia estratégica con los vecinos de la UE y a tal efecto crear una red de corresponsales en materia energética para reaccionar con rapidez y eficacia en caso de que su seguridad energética se encuentre amenazada⁽²⁷⁷⁾.

Sin lugar a dudas, la diversificación de las fuentes de suministro constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole al mismo tiempo una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores. Sin embargo, y por lo que respecta al gas, al menos dos riesgos planean sobre la tan necesaria diversificación: en primer lugar, la actuación que tendrá la recientemente creada Organización de Países Exportadores de Gas (OPEG), que incluye también a Rusia; y en segundo lugar, la posición privilegiada que ésta detenta para asegurarse el control del suministro de gas de los países de Asia Central a Europa, lo que tiene implicaciones directas en la viabilidad del proyecto europeo Nabucco, dando ventajas a su competidor, el proyecto ruso, South Stream, como analizaremos posteriormente.

La UE debe conjurar ambos peligros con los instrumentos de que dispone, en particular intensificando la cooperación tanto con los países productores como con los países de tránsito en todos los ámbitos en los que la Unión presenta “puntos fuertes”, promoviendo una serie de políticas para estimular las reformas, fomentar la estabilidad y potenciar el desarrollo y la cooperación con tales países, como la “iniciativa de Bakú”; el programa INOGATE; el programa TRACECA; la cooperación en la construcción de infraestructuras energéticas; la iniciativa “sinergia Mar Negro” o la más reciente estrategia de la UE para una nueva asociación con Asia Central⁽²⁷⁸⁾.

⁽²⁷⁴⁾ Como el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia; el Memorándum de Acuerdo con Ucrania sobre cooperación en materia de energía; los Acuerdos de Asociación con los Países Mediterráneos; los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad; los Memorándums de Acuerdo previstos con Argelia, Azerbaiyán y Kazajstán; la Cooperación energética Euromed; la iniciativa de Bakú y el diálogo en materia de energía CE- Noruega.

⁽²⁷⁵⁾ Como la OPEP y los países de América Latina y África que están incrementando su producción de hidrocarburos.

⁽²⁷⁶⁾ Como Estados Unidos, China e India

⁽²⁷⁷⁾ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Relaciones exteriores en materia de energía...*, doc. cit., p. 6.

⁽²⁷⁸⁾ Para una mayor concreción de tales iniciativas, vid. BLANC ALTEMIR, A.: “La seguridad energética en las relaciones Unión Europea-Federación Rusa”. *Revista de Estudios Europeos*, nº 52, 2009, pp. 217-219.

En esta línea de acción, la UE ha definido los grandes proyectos de interconexión y conexión exterior que se consideran esenciales para garantizar su seguridad energética. Entre ellos figura, además de los ya señalados, el proyecto Anillo Mediterráneo, en la medida en que esta región, considerada como área de abastecimiento, potencial mercado y zona de tránsito, forma parte de las políticas tanto de energía como de desarrollo de la UE.

Asia Central y Cáucaso: ejes primordiales de la seguridad energética de la UE

Si la diversificación de los suministros constituye una vía para incrementar la seguridad energética de la UE, es evidente que Asia Central, el mar Caspio y el Cáucaso constituyen ejes primordiales de la tantas veces señalada como estratégica seguridad energética europea. Ello se deriva del hecho de que la alternativa al tránsito por territorio ruso, pasa necesariamente, salvo otras posibles fuentes de suministro como Noruega o el Norte de África, por esas zonas. Así lo demuestra, para el petróleo, el único oleoducto existente actualmente, el BTC, que no transita por Rusia y que suministra aproximadamente un millón de barriles diarios a la UE. El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) constituye un ejemplo palpable de las posibilidades de interconexión de Europa con el Cáucaso Sur y el mar Caspio (Vid. Anexo, Mapa I), eludiendo de esta forma el paso por territorio ruso e incrementando notablemente la seguridad energética europea ⁽²⁷⁹⁾.

Algunas estimaciones consideran que esta región concentra una de las más importantes reservas de hidrocarburos del mundo, detrás del Golfo Pérsico y de Siberia. Con independencia de que las estimaciones difieren unas de otras y de que van cambiando a lo largo del tiempo, lo que es indiscutible es que la región atesora una enorme cantidad de reservas de gas y de petróleo ⁽²⁸⁰⁾. Por lo que respecta al gas natural, las reservas alcanzarían los 9,5 billones de metros

⁽²⁷⁹⁾ El oleoducto, que con 1.768 Kms de extensión (de los cuales, 443 Kms transcurren por Azerbaiyán, 249 Kms por Georgia y el resto, 1.076 Kms por Turquía) es el segundo más largo del mundo después del Druzhba, conecta el yacimiento petrolífero de Azeri-Chirag-Guneshli (que nutre principal, aunque no exclusivamente el oleoducto, a través de la terminal Sangachal, al sur de la capital azerbaijana), en la costa azerbaijana del mar Caspio, hasta el puerto turco de Ceyhan en el Mediterráneo, pasando por Bakú, capital de Azerbaiyán y Tbilisi, capital de Georgia. La ruta por Armenia era mucho más directa y menos costosa pero el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno-Karabaj, aún no resuelto, determinó que finalmente la ruta elegida fuera a través de Georgia. Sobre dicho conflicto, vid. BLANC ALTEMIR, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 177-211.

⁽²⁸⁰⁾ Cfr. MAÑÉ, A.: "Territorios ricos en hidrocarburos de Asia Central. ¿Países productores, enclaves exportadores o países de tránsito?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 70-71, pp. 87-113.

cúbicos, casi el 50% más que Arabia Saudí, con una producción estimada para 2010 de alrededor de 250.000 millones de metros cúbicos, equivalente a la producción de Oriente Próximo. Por lo que se refiere al petróleo, aunque las reservas no son tan importantes como las relativas al gas, alcanzarían la cantidad de 40.000 millones de barriles, que en el horizonte de 2020 supondría doblar la producción actual hasta situarse en los cinco millones de barriles diarios ⁽²⁸¹⁾.

Sin embargo, la región presenta dos problemas importantes: en primer lugar porque al tratarse el Caspio de un mar cerrado, los hidrocarburos han de salir de la región a través de una red de oleoductos y gasoductos, cuyo trazado final no está todavía definitivamente diseñado. En segundo lugar, porque persiste el desacuerdo sobre el estatuto jurídico del mar Caspio, que tradicionalmente ha enfrentado las tesis del “mar interior”, defendida por Azerbaiyán y del “lago”, defendida por Rusia e Irán ⁽²⁸²⁾, aunque el acuerdo parcial de 2003 ha logrado algunos avances en la resolución del contencioso ⁽²⁸³⁾.

En la región del mar Caspio se encuentran actualmente unos veinte yacimientos en funcionamiento, aunque existen expectativas de explotación en otras 250 zonas, de las que se prevé que tan sólo en un 20% como máximo será posible la extracción por encontrarse la mayoría a gran profundidad, lo que no las hace económicamente rentables. Azerbaiyán, que ha completado las prospecciones en la totalidad de su territorio, extrajo 38.000 Tm diarias de petróleo en el año 2000 y las previsiones para el año 2010 alcanzan las 162.000 Tm diarias, lo que supone una cuota del 32% del total extraído en dicho mar. Por lo que respecta a Kazajstán, que ha realizado prospecciones en un 75% de su territorio, extrajo 81.800 Tm diarias de petróleo en el año 2000 y las previsiones para el año 2010 son de 270.000 Tm, lo que supone una cuota del 55% del total. Rusia alcanzaría una cuota del 8% y Turkmenistán del 5% ⁽²⁸⁴⁾.

Kazajstán es, después de Rusia, la más grande de las repúblicas ex soviéticas y el primer productor de petróleo de Asia Central. El 60% de las exportaciones kazajas son hidrocarburos y derivados con destino a China, Rusia y Alemania, principalmente. El incremento del precio del petróleo en los últimos cinco años, sumado a una agresiva política de desarrollo, han propiciado una subida media del PIB del 8% desde 2001. El país tiene un PIB cercano a los 135.000

⁽²⁸¹⁾ ISBELL, P.: “El “gran creciente” y el nuevo escenario energético en Eurasia”, *op. cit.*, p. 113.

⁽²⁸²⁾ Para un análisis de ambas posiciones, vid. BLANC ALTEMIR, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales...*, *op. cit.*, pp. 108-133.

⁽²⁸³⁾ El acuerdo fue adoptado entre Kazajstán, Rusia y Azerbaiyán, que se atribuyeron, un 27%, un 19% y un 10% respectivamente (en total un 66%). Turkmenistán e Irán quedaron fuera del acuerdo, principalmente por el hecho de que aquél incluía zonas reclamadas por varios Estados sobre las que no existe consenso.

⁽²⁸⁴⁾ SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “La seguridad energética rusa: entre Europa y China”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 17, Mayo 2008, p. 111.

millones de dólares, insuficiente para sus enormes reservas de petróleo y uranio, y para su peso estratégico como puente energético entre China, Rusia y Europa Occidental.

Además de abastecer el BTC al que inyecta petróleo que cruza el mar Caspio en buques cisterna, como ya ha quedado dicho, Kazajstán diversifica sus exportaciones a Rusia y a China. Por lo que respecta a Rusia, que sigue teniendo una gran influencia en la región, se ha procedido a ampliar la capacidad del antiguo oleoducto soviético de Atirau-Samara hasta los 20 millones de toneladas anuales. El primer oleoducto del Kazajstán post soviético fue el construido por el consorcio Caspian Pipeline Consortium (CPC), que en el año 2001 conectó la importante explotación petrolífera de Tengiz, en la costa kazaja del mar Caspio, con la costa rusa del mar Negro, desde donde se dirige en buques cisterna hacia el Bósforo. Los riesgos medioambientales a los que se ven sometidos los estrechos turcos ha limitado las posibilidades de construir otro oleoducto de trazado paralelo para transportar el petróleo del yacimiento Kashagan, estimado en cerca de medio millón de barriles diarios para el año 2010 ⁽²⁸⁵⁾. Una parte de este importante yacimiento se destinaría al oleoducto que transportaría petróleo hacia la frontera china.

Por otra parte, Turkmenistán, con unas reservas de 24.300 billones de m3 de gas y de 20.800 millones de toneladas de petróleo, produce cerca de 80.000 millones de m3 de gas anuales, y se estima que en el año 2030 obtendrá 250.000 millones de m3 de gas y 110 millones de toneladas de petróleo. Estos datos confirman a Turkmenistán como uno de los principales productores de hidrocarburos, en particular de gas, de Asia Central, que se disputan tanto China, cada vez más presente en la región, como Rusia y la UE.

Nabucco: "la ópera del gas"

Con el objetivo de diversificar las vías de suministro a Europa y reducir al mismo tiempo la dependencia del gas ruso mediante la llegada al continente de gas procedente de la región del Caspio, se creó Nabucco Gas Pipeline International GmbH, el 24 de junio de 2004 como una empresa propiedad directa de los socios ⁽²⁸⁶⁾ y responsable única de la comercialización del gas, desde el momento en que funcionará como una entidad autónoma que actuará con independencia de sus empresas matrices.

Dada la previsión, actualmente aceptada de forma generalizada, que las necesidades gasísticas de Europa aumentarán de forma considerable en los próximos años y que la región del Caspio, Oriente Medio y Egipto, con

⁽²⁸⁵⁾ Cfr. SOTO, A.: "Asia Central en el fluido horizonte energético de la UE". *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo, 21/06/07, p. 5.

⁽²⁸⁶⁾ Los socios son actualmente seis la austriaca OV; la húngara MOL; la rumana TRANSGAZ; la búlgara BEH; la turca BOTAS y la alemana RWE, todas ellas con una misma participación del 16,6%. El consorcio está abierto a la posible participación de un séptimo socio si se refuerza el proyecto.

importantes reservas de gas, no están todavía conectadas a los mercados europeos a través de la red de gasoductos, el proyecto Nabucco pretende construir un nuevo gasoducto que conecte Turquía y Austria a través de Bulgaria, Rumania y Hungría (Vid. Anexo, Mapa II), con posibilidades de extenderse, en una segunda fase, a otros países de Europa Central y Occidental⁽²⁸⁷⁾.

El gasoducto tendrá una extensión de 3.300 Kms y unirá la ciudad turca de Erzurum, a la que ya llega el actual gasoducto South Caucasus o BTE, proveniente de Bakú y Tbilisi⁽²⁸⁸⁾, con la localidad austríaca de Baumgarten. Las previsiones establecen una máxima capacidad del gasoducto de 31.000 millones de m³ de gas, lo que podría llegar a suponer hasta el 10% del consumo europeo. La construcción del gasoducto, con un presupuesto de 7.900 millones de euros⁽²⁸⁹⁾, debería empezar en 2011 y finalizar en 2015⁽²⁹⁰⁾.

El acuerdo para construir el gasoducto -que cuenta con el entusiasta apoyo de Estados Unidos- en territorio turco, fue adoptado en Ankara el 13 de julio de 2009, entre Turquía y los cuatro países de la UE implicados en el proyecto: Bulgaria, Rumania, Hungría y Austria, con presencia del presidente de la Comisión Europea⁽²⁹¹⁾. El proyecto fue presentado por la presidencia sueca y por la propia Turquía como una prueba más de los intereses comunitarios que vinculan dicho país con la Unión.

Sin lugar a dudas el proyecto es de una importancia crucial tanto para la UE como para Turquía. En efecto, aunque Turquía desempeña un papel central en el proyecto, pues no hay que olvidar que por su territorio discurrirán 2.000 Kms del total del trazado⁽²⁹²⁾, se trata de un proyecto estratégico para toda la UE, en la medida en que además de la vía rusa, noruega o argelina, Nabucco puede proporcionar una cuarta vía a través de un nuevo itinerario de distribución alternativo que incrementaría sin duda la seguridad energética de Europa. Sin

⁽²⁸⁷⁾ Como Alemania que también está interesada en el proyecto, como lo demuestra la participación de la empresa alemana RWE en el consorcio.

⁽²⁸⁸⁾ Y en su caso otro ramal proveniente de Bazargan (Irán)

⁽²⁸⁹⁾ El reciente acuerdo de financiación de 4.000 millones de euros adoptado entre tres entidades financieras internacionales despeja la espinosa cuestión de la financiación del proyecto. En efecto, el pasado 6 de septiembre de 2010, el Banco Europeo de Inversiones (con 2.000 millones de euros); el Banco Europeo de reconstrucción y Desarrollo (con 1.200 millones de euros) y el Banco Mundial (con otros 800 millones de euros) acordaron conceder los avales financieros que garantizan la financiación del proyecto. Cfr. *IPEMED News*, n° 13, Septiembre de 2010, p. 2.

⁽²⁹⁰⁾ La primera fase del proyecto conectará la capital turca, Ankara, con la ciudad austríaca de Baumgarten, y la segunda, con la localidad turca de Erzurum.

⁽²⁹¹⁾ Asistieron en calidad de testigos el presidente de Georgia, el primer ministro de Irak, un representante de Azerbaiyán y el emisario especial de Estados Unidos para la energía en Eurasia.

⁽²⁹²⁾ Por lo cual Turquía será uno de los grandes beneficiados por la construcción del gasoducto que según estimaciones podría crear alrededor de cinco mil puestos de trabajo en el país y generar rentas por impuestos equivalentes a los 450 millones de euros al año. Sin embargo, no fue aceptada la exigencia turca de retener, para uso propio o exportación, el 15% del gas en tránsito.

embargo, dos cuestiones amenazan la viabilidad del proyecto Nabucco: la relativa a las fuentes de suministro y la alternativa planteada por Rusia a través del proyecto South Stream, cuestión que analizaremos más adelante.

Centrándonos ahora por lo tanto en la primera amenaza, conviene señalar que en el momento presente es Azerbaiyán el principal posible proveedor del gas que ha de transcurrir a través de Nabucco, para lo cual se haría coincidir la puesta en marcha del gasoducto con el inicio de la explotación de la segunda fase del yacimiento azerbaijano de Shah-Deniz. No obstante, todo parece indicar que esta fuente no será suficiente para abastecer el gasoducto⁽²⁹³⁾, razón por la cual la UE, con el apoyo de Estados Unidos, había impulsado el gasoducto transcaspiano, que eludiendo territorio ruso, enlazaría los yacimientos centroasiáticos, en particular de Turkmenistán, en la costa oriental, con Bakú, en la costa occidental, desde donde podría conectar con Nabucco. Sin embargo, este proyecto fue rechazado por la parte turkmena al considerar que concedería una ventaja estratégica a Azerbaiyán, no sólo como país productor sino también como país de tránsito. Sin lugar a dudas, Turkmenistán, con sus grandes reservas de gas, se configura como un factor clave para la viabilidad de Nabucco. Hasta el momento presente, este país ha dado muestras de aceptar su participación en el proyecto como proveedor de gas, aunque no se ha comprometido formal y definitivamente⁽²⁹⁴⁾.

En principio, todo parece indicar que tanto el acuerdo adoptado el 12 de mayo de 2007, ratificado formalmente el 20 de diciembre del mismo año en Moscú, entre Rusia, Kazajistán y Turkmenistán para construir el llamado “gasoducto de Caspio”, para transportar gas desde Asia Central hasta territorio ruso, como el gasoducto, recientemente inaugurado, que transportará gas desde Turkmenistán a China, pasando por Uzbekistán y Kazajistán, pueden considerarse como amenazas serias a la participación de Turkmenistán como proveedor de Nabucco, aunque de las declaraciones de sus dirigentes puede deducirse que las enormes reservas gasísticas de dicho país garantizan el suministro a todas las vías, incluida Nabucco.

Otro posible proveedor sería Irak, cuyo primer ministro estuvo presente en la firma del citado acuerdo en Ankara, donde se comprometió, aunque sin fijar fecha, a contribuir con 15.000 millones de m³ a Nabucco. Hay que tener en

⁽²⁹³⁾ Teniendo en cuenta, además, que recientemente Azerbaiyán acaba de adoptar un acuerdo para abastecer de gas a Rusia.

⁽²⁹⁴⁾ El presidente turkmeno ha declarado en diversas ocasiones su disponibilidad a participar en el proyecto, en particular con ocasión de la visita realizada por el entonces Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, a la capital turkmena, en 2008. Cfr. <http://www.energiadiario.com>. Por otra parte, el gobierno turkmeno ha enviado con asiduidad representantes a los diferentes encuentros convocados en torno a Nabucco, aunque conviene destacar la ausencia de representantes turkmenos en el acto de la firma de proyecto en Ankara el pasado 13 de julio de 2009.

cuenta al respecto, no sólo que dicho país está todavía sumergido en un conflicto armado no resuelto definitivamente, sino también que además existen disputas que enfrentan a Bagdad con el Kurdistán iraquí, zona de facto autónoma en el norte del país, y rica en gas y petróleo.

Por su parte Irán, que con una de las mayores reservas de gas en el mundo después de las rusas, ha demostrado su interés por participar en el proyecto como proveedor. Sin embargo, dado el conflicto político en el que se halla sumergido con Estados Unidos y la UE por la cuestión nuclear, su participación parece desestimada, al menos a corto plazo. En una segunda fase, no se descarta que otros países como Egipto, Siria, Qatar e incluso Rusia pudieran participar como proveedores del gasoducto Nabucco, si finalmente se despejan las amenazas que se ciernen sobre el proyecto ⁽²⁹⁵⁾.

■ Otras alternativas: AGRI (Azerbaiyán-Georgia-Rumania-Interconnector) y White Stream

Con el objetivo de eludir el paso por Rusia pero también por Turquía, que parece dispuesta a utilizar su condición de alternativa a Rusia como palanca de cambio en las negociaciones para su ingreso en la UE dadas las dilaciones y trabas aparecidas en el proceso, se postulan dos posibles soluciones alternativas o complementarias: el AGRI (Azerbaiyán-Georgia-Regional Interconnector) y el White Stream.

El primero de ellos, AGRI, es un proyecto para transportar gas natural desde Azerbaiyán a Rumania a través de Georgia y del mar Negro (Vid. Anexo, Mapa III). El proyecto, nacido de un Memorandum de entendimiento entre los ministros de energía de los tres países adoptado en Bucarest, el pasado 13 de abril de 2010, prevé transportar el gas por oleoducto desde la Terminal Sangachal en Azerbaiyán hasta la Terminal Kulevi, al norte del puerto de Poti, en la costa georgiana en el Mar Negro. Desde allí el gas sería trasladado en

⁽²⁹⁵⁾ Según el artículo recientemente publicado en *Financial Times*, el consorcio formado por los países participantes en Nabucco esperan adquirir los derechos de paso por los territorios respectivos afectados por el proyecto en la segunda mitad del presente año de 2011. Con el objetivo de incrementar el suministro hasta ahora comprometido por parte de Azerbaiyán de 16.000 millones de m³ procedentes del yacimiento de Shah Deniz (de los que Turquía sigue reclamando que 5.000 se queden en su territorio) y llegar hasta los 31.000 millones que requiere el proyecto para ser viable, el consorcio está intentando negociar acuerdos con Azerbaiyán, Turkmenistán y el Kurdistán iraquí, para asegurar que en 2017 pueda llegarse a este volumen de abastecimiento. En este sentido, Azerbaiyán propuso incrementar su participación en 5.000 millones de m³ y Turkmenistán propuso inyectar otros 10.000 millones de m³ si finalmente se construye el gasoducto transcaspiano. Con la región del Kurdistán iraquí se ha firmado recientemente un memorandum de entendimiento, mediante el cual ésta proveería al gasoducto de 20.000 millones de m³ (algunas fuentes lo cifran de forma más realista en 18.000), tras el acuerdo alcanzado entre dicha región y el gobierno central iraquí por el que aquélla transferiría a éste el 83% de las ganancias generadas por dicha operación. Cfr. *Financial Times*, February 8, 2011, p. 3

buques tanque en forma licuada hasta la Terminal de Costanza en Rumania, desde donde una vez regasificado en las terminales rumanas, podría continuar su ruta hacia otros puntos de Rumania y posteriormente hacia otros países europeos. Dado que la capacidad de interconexión sería de 7.000 millones de metros cúbicos anuales, de los cuales 2.000 millones se destinarían al consumo interno rumano, los 5.000 millones restantes podrían destinarse hacia otros países del Sudeste europeo, a través de Bulgaria, que también se ha interesado por el proyecto, o del centro de Europa, a través de Hungría.

El proyecto, que tendría un coste aproximado entre los 4.000 y 6.000 millones de euros, sería desarrollado por una empresa privada con participación de Romgaz, State Oil Company of Azerbaijan Republic y Georgian Oil and Gas Corporation, y podría ser terminado antes que Nabucco. Aunque Rumania, que forma parte del proyecto Nabucco, se esfuerza por presentar el proyecto AGRI como complementario de aquél con el que formaría parte junto a otros del llamado “Corredor del Sur”, no puede evitarse que AGRI, aunque con menor capacidad, sea considerado como un competidor no sólo de Nabucco, sino también de South Stream y de White Stream.

El segundo de ellos, White Stream⁽²⁹⁶⁾, prevé la construcción de un gasoducto por el fondo marino del Mar Negro siguiendo aproximadamente la misma ruta que AGRI (Vid. Anexo, Mapa IV). El gasoducto partiría desde Supsa⁽²⁹⁷⁾, al Sur del puerto georgiano de Poti, desde donde podría dirigirse a dos rutas diferentes: directamente hacia Costanza en la costa rumana, en un trazado de aproximadamente 1.100 Kms, desde donde podría construirse posteriormente un ramal hasta Crimea; o, siguiendo una ruta inversa a ésta, también hacia Constanza pero pasando previamente por Crimea. El gasoducto, con una capacidad inicial de 8.000 millones de metros cúbicos anuales, podría destinarse a la demanda interna de Rumania, así como de otros países vecinos. Aunque inicialmente el gas provendría del yacimiento azerí de Shah Deniz, en el mar Caspio, si finalmente fuera construido el gasoducto transcaspiano, el White Stream transportaría igualmente gas turkmeno, pudiendo llegar en este caso su capacidad hasta los 32.000 millones de metros cúbicos anuales. El destino final del proyecto no está todavía definido, pudiendo atravesar la península de los Balcanes hasta la localidad italiana de Trieste, o dirigirse hacia el centro de Europa a través de Hungría. El objetivo de White Stream coincide con Nabucco en la medida en que persigue el suministro de gas a Europa Central y Oriental, eludiendo la vía rusa, aunque el primero se desvincula totalmente de otras fuentes de suministro que no procedan del mar Caspio, como Oriente

⁽²⁹⁶⁾ El proyecto fue presentado por primera vez en 2005 por funcionarios ucranianos, siendo discutido en diversos foros hasta que en enero de 2008 la primera ministra ucraniana propuso a la UE entrar en el proyecto, que sería calificado por la Comisión Europea en mayo de ese mismo año como proyecto de interés común y proyecto prioritario.

⁽²⁹⁷⁾ Por lo que debería construirse un ramal de aproximadamente 130 Kms, desde Tbilisi por donde transcurre el gasoducto del Sur del Cáucaso (South Caucasus Pipeline) que une Bakú con la capital georgiana hasta la localidad turca de Erzurum, desde donde conectaría el Nabucco.

Medio, en particular de la posibilidad, aunque remota por el momento de que se inyectara gas procedente de Irán ⁽²⁹⁸⁾.

Ambos proyectos presentan fortalezas y debilidades, pues mientras el AGRI es muy dependiente de las instalaciones que se requieren construir en las orillas georgiana y rumana, que necesitan cuantiosas inversiones por tratarse de una tecnología muy desarrollada y muy cara, sin embargo se encuentra menos condicionado por el régimen jurídico de las aguas que deberían atravesar los buques. En cambio el White Stream, al tratarse de un gasoducto que debe cruzar las zonas marítimas de Ucrania (menos problemático pues muy probablemente formaría parte del proyecto) y de Turquía (que no comparte ambos proyectos al restarle el protagonismo que le concede Nabucco), exigiría arduas negociaciones y compensaciones a dichos países ⁽²⁹⁹⁾.

■ LA RESPUESTA DE RUSIA

■ El “North Stream” y sus posibles efectos en Europa Central y Oriental

A falta de una voz común, la profundización de la cooperación energética con Rusia puede presentar también contradicciones e incluso fricciones políticas entre los Estados miembros de la UE, en particular entre Europa Occidental y Europa Oriental, como ha puesto de manifiesto el proyecto de construcción del gasoducto North Stream.

En efecto, no todos los Estados miembros de la UE perciben de igual forma la intensificación de la cooperación con Rusia, y en particular la construcción del citado gasoducto, cuyo principal beneficiario es Alemania. Sin lugar a dudas, el North Stream produce efectos encontrados entre los Estados de Europa Central y Oriental, temerosos de que este gasoducto les deje aislados frente a Rusia, que se vería tentada a ejercer de nuevo su dominio en el antiguo espacio soviético a través del control del gas.

Hasta el momento presente el gas ruso tiene que pasar por Europa del Este para llegar a Europa Occidental. Si Rusia corta el suministro para presionar a un vecino del Este, como ha ocurrido en varias ocasiones con Ucrania, el efecto se deja sentir en los países más ricos e industrializados de Europa Occidental, al causarles cuantiosos perjuicios que ponen en duda la fiabilidad del suministrador ruso. El nuevo gasoducto North Stream cambiará esta ecuación. Al viajar más de 1.200 Kms bajo el mar Báltico, desde Viborg, Rusia,

⁽²⁹⁸⁾ Cfr. DE ESPONA, J.R.: “Las relaciones Báltico-Cáucaso Sur: el caso de Lituania-Georgia”, *UNISCI Discussion Papers* N° 19 (Enero/January 2009), p. 62.

⁽²⁹⁹⁾ Cfr. GÓMEZ DE AGREDA, A.: “Seguridad energética en Europa: gas en el flanco sur”. *Revista Atenea*, 30 de noviembre de 2010. Disponible en <http://www.revistatenea.es>

hasta Greifswald, Alemania, esquivando su paso por las antiguas Repúblicas y Estados satélites soviéticos, Rusia tendrá una línea de abastecimiento separada para Occidente (Vid. Anexo, Mapa V). Sin lugar a dudas el gasoducto incrementará la seguridad energética de los países de Europa occidental, pero disminuirá la de Europa Oriental, pues Rusia podrá utilizar el gasoducto para ejercer mayor influencia sobre éstos ⁽³⁰⁰⁾

El proyecto North Stream (Corriente del Norte), cuyas obras se encuentran muy avanzadas, y cuya primera fase debería haber sido terminada en 2010 ⁽³⁰¹⁾, fue respaldado por la Comisión y el Parlamento Europeo en el año 2000. Con un coste de 10.700 millones de dólares y una participación de Gazprom (51%), de las alemanas Wintershall y E.ON (20% cada una) y de la holandesa Gasunie (9%), deberá suministrar un total de 55.000 millones de m3 de gas anuales.

Las instituciones europeas, en particular la Comisión y el Parlamento que respaldaron la construcción del gasoducto, consideran que éste contribuye a reforzar la seguridad energética colectiva de la UE y no han tenido en cuenta la opinión de los nuevos países miembros, que consideran que el nuevo gasoducto y otros como el anteriormente citado South Stream, en el que sin embargo participan algunos de ellos, pueden convertirlos en más vulnerables frente al chantaje energético ruso.

En definitiva, y aunque podamos considerar como positiva la intensificación de la cooperación con Rusia en aras a incrementar la seguridad energética de la UE, en ocasiones parecen primar la encarnizada lucha por los recursos que libran los intereses nacionales y corporativos que actúan a través de una extensa red de intereses, corporaciones e incluso de personajes influyentes⁽³⁰²⁾ que han facilitado el compromiso con Rusia, más allá de las consideraciones sobre el proceso de integración energética europea y de la prioritaria seguridad energética común.

⁽³⁰⁰⁾ Esta táctica ha sido utilizada en numerosas ocasiones por Rusia. Desde la desaparición de la Unión Soviética, una organización dependiente del Ministerio de Defensa sueco ha identificado un total de 55 alteraciones vinculadas con el abastecimiento de energía a Europa del Este por parte de Rusia. Cfr. "Europa del Este teme una nueva era de influencia rusa", *The New York Times*, 19 de noviembre de 2009.

⁽³⁰¹⁾ Conviene señalar, no obstante, que los recelos aparecidos -por los riesgos medioambientales que implica el proyecto- entre los países ribereños por cuyas aguas ha de transcurrir el gasoducto, en particular en Finlandia, ha implicado un cierto retraso del mismo, a la espera de que se concluyan los estudios de impacto medioambiental exigidos por dicho país.

⁽³⁰²⁾ Como el ex canciller alemán Gerhard Schröder, que trabaja para Gazprom desde que dejó el cargo.

■ El “South Stream”: ¿un cortocircuito para Nabucco?

La segunda amenaza a Nabucco, viene determinada por la propuesta alternativa a dicho gasoducto, lanzada oficialmente por Rusia en 2007, con el nombre de South Stream, en colaboración con la empresa italiana ENI⁽³⁰³⁾. Dicho gasoducto, evitando su paso por Ucrania, trasladaría gas desde la costa rusa nordeste del mar Negro (Tuapse) hasta la costa búlgara en el oeste (Varna). Desde allí, atravesaría el territorio búlgaro para bifurcarse después en dos vías: una hacia el Norte, a través de Serbia, Hungría, Eslovenia y Austria; y la otra hacia el Sur, a través de Grecia desde donde se dirigiría a Italia por el fondo del mar Adriático (Vid. Anexo, Mapa VI). La capacidad de South Stream, cuya extensión sería de 2000 Kms, alcanzaría los 30.000 millones de m³ al año, estando prevista su puesta en servicio para el año 2015.

Tan sólo unas semanas después de firmarse en Ankara el acuerdo para construir Nabucco entre Turquía y los cuatro Estados de la UE directamente implicados con presencia del presidente de la Comisión Europea, los primeros ministros de Turquía, Rusia e Italia, adoptaron en la misma ciudad de Ankara un acuerdo por el cual el gobierno turco permitirá que el gasoducto South Stream transcurra por aguas bajo control turco en el Mar Negro. A tal efecto Turquía autorizó a Rusia a iniciar estudios exploratorios en aguas pertenecientes a la zona económica exclusiva turca. A cambio de ello, Rusia accedió a renovar el acuerdo de exportación de gas a Turquía y a revisar los precios en beneficio turco, así como a prolongar el gasoducto Blue Stream hasta el sur de Turquía, de tal forma que dicho país pueda distribuir gas a Siria, Líbano, Israel y la parte turca de Chipre⁽³⁰⁴⁾.

Rusia, en una estrategia propia de maestro de ajedrez, ha ido adoptando acuerdos intergubernamentales con todos los países de tránsito, además

⁽³⁰³⁾ El proyecto South Stream es más costoso, además de más complejo técnicamente que Nabucco y constituiría una duplicación excesiva de las rutas rusas hacia Europa, dado que el gasoducto existente Druzhba, que atraviesa Ucrania, se dirige a los mismos mercados que South Stream. No obstante, Rusia decidió lanzar el proyecto en 2007 al comprobar que el proyecto Nabucco ganaba verosimilitud al completarse en 2006 el tramo Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE) con el total apoyo de la diplomacia norteamericana. Cfr. FERNÁNDEZ, R.: “La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es Nabucco la mejor opción?”, *Real Instituto Elcano, ARI*, 102/2009, de 25-6-2009, p. 2.

⁽³⁰⁴⁾ Además Rusia se comprometió a entrar en el consorcio que desarrolla el oleoducto entre el puerto de Samsun, en el norte de Turquía, con la terminal petrolera de Ceyhan, en el sur, en el que también participa la italiana ENI, que igualmente participó en la construcción del gasoducto Blue Stream, entre Rusia y Turquía, en funcionamiento desde 2002, como ya ha sido mencionado anteriormente.

de Turquía, todos ellos altamente dependientes del gas ruso: Bulgaria⁽³⁰⁵⁾, Grecia⁽³⁰⁶⁾, Serbia⁽³⁰⁷⁾, Hungría⁽³⁰⁸⁾ y Eslovenia⁽³⁰⁹⁾, restando tan sólo Austria⁽³¹⁰⁾, a la vez que ha manifestado reiteradamente que South Stream no es competidor de Nabucco, simplemente por que en opinión del gobierno ruso, aquél no es viable al no tener aseguradas sus fuentes de suministro.

La posición altamente dependiente del gas ruso de los países de tránsito del proyecto South Stream ha hecho posible acelerar los acuerdos con Rusia para su construcción en una especie de carrera que mantiene con relación al proyecto Nabucco⁽³¹¹⁾. En efecto, mientras Turquía juega a dos bandas con el fin de reforzar su candidatura a la UE, al mismo tiempo que no quiere desairar a Rusia, sabedor de que éste es su mayor socio estratégico en materia energética, la posición de Bulgaria, que depende totalmente del gas ruso, es clave y podría convertirse en el principal nudo de distribución hacia las dos direcciones anteriormente señaladas: una hacia el Norte, atravesando Serbia, y otra hacia el Sur atravesando Grecia y desde allí hacia Italia, que tiene un interés estratégico claro en South Stream al ser el segundo importador ruso después de Alemania, teniendo en cuenta, además, que el trazado de Nabucco pasa lejos de su territorio.

⁽³⁰⁵⁾ A cambio, Rusia se comprometió a cooperar en el proyecto de oleoducto que se prevé instalar entre el puerto búlgaro de Burgas, en el Mar Negro, y el puerto griego de Alexandrópolis, en el Mediterráneo.

⁽³⁰⁶⁾ Grecia y Rusia firmaron un acuerdo intergubernamental a tal efecto en abril de 2008. En mayo de 2009, el grupo ruso Gazprom y el griego DESFA, firmaron en el balneario ruso de Sochi, en el mar Negro, un acuerdo que prevé constituir un consorcio encargado de construir el tramo del gasoducto en territorio griego.

⁽³⁰⁷⁾ Serbia y Rusia adoptaron el acuerdo correspondiente en noviembre de 2008, en el marco de un acuerdo energético bilateral. Como consecuencia del mismo Gazprom construirá una parte del tramo serbio del gasoducto y comprará el 51% de las acciones de la empresa petrolera estatal NIS.

⁽³⁰⁸⁾ Hungría es el quinto comprador mundial de gas ruso (7.500 millones de m³ anuales), por lo que es un socio muy apreciado por Gazprom, que estudia construir en territorio húngaro un depósito subterráneo conjunto con una capacidad de mil millones de m³.

⁽³⁰⁹⁾ Tras manifestar su interés por que el proyecto South Stream pasara por territorio esloveno, los primeros ministros ruso y esloveno firmaron un acuerdo intergubernamental en el mes de noviembre de 2009.

⁽³¹⁰⁾ Que de materializarse convertiría a Austria en un importante nudo de transporte de gas, pues desde dicho país podría ser distribuido hacia los sistemas de transporte de gas de los mayores consumidores europeos, entre ellos Alemania. Otros países como Croacia, han manifestado recientemente su interés por que el gasoducto South Stream pase igualmente por su territorio.

⁽³¹¹⁾ Los recelos surgidos entre los países ribereños del Báltico -en particular Finlandia cuya postura final sobre el gasoducto que debe transitar por sus aguas jurisdiccionales no se hará pública hasta que concluyan los estudios de impacto ambiental- ante los riesgos medioambientales que suscita el proyecto North Stream, puede conllevar retrasos, lo que implicaría una aceleración del proyecto South Stream según parece desprenderse de las declaraciones de las autoridades rusas en los últimos meses.

Aunque tanto Rusia como la propia UE argumentan que ambos proyectos pueden ser complementarios, ambas partes saben que el cliente final será el mismo y que el primero que acabe puede dejar al otro sin sentido comercial ni estratégico, lo cual explicaría la carrera que ambos proyectos han emprendido en los últimos meses con el fin de ganar posiciones en el tablero estratégico. Los proyectos rivales Nabucco y South Stream están directamente interesados en concretarse e iniciarse cuanto antes dado que los retrasos pueden añadir costes suplementarios y otros problemas, en particular la falta de credibilidad en las adquisiciones de gas provenientes del mercado centroasiático, seguras para South Stream pero inciertas todavía para Nabucco.

La incertidumbre de las fuentes de suministro de Nabucco, actualmente ligadas a la futura explotación azerí de Shah Deniz y a la espera de la respuesta definitiva de Turkmenistán, así como el hecho de que si finalmente el proyecto South Stream llega a materializarse, la demanda centroeuropea de gas podría quedar satisfecha, ha determinado que algunos se planteen si Nabucco es la mejor opción⁽³¹²⁾. No obstante, procede hacer notar que el hecho de que Nabucco aporte diversificación de suministro y de tránsito para la UE incrementando con ello su seguridad energética, debería generar un apoyo mucho más decidido de la propia Unión, cuestión compleja teniendo en cuenta que en esta materia, como en otras muchas, los intereses nacionales priman sobre los comunitarios.

En cualquier caso, conviene señalar que si, finalmente, el proyecto ruso acaba imponiéndose con más rapidez que el europeo y con ello Gazprom logra atenuar un poco más a sus clientes europeos, será por la impotencia de la UE en concertar una voz energética común, carencia que, por otra parte, está siendo sabiamente utilizada por Rusia al adoptar acuerdos bilaterales con distintos países europeos, en particular con sus principales clientes, Alemania e Italia, como ya ha sido anteriormente mencionado.

■ CONCLUSIONES

A partir de 2007, y en particular con la adopción del tercer paquete legislativo y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se han establecido las bases para una política energética de la UE, con la que podrán superarse los esquemas existentes hasta ese momento y avanzar hacia la creación de un mercado interior de la energía, para lo cual se requiere que los Estados miembros completen el proceso de transposición a su ordenamiento interno, de la normativa, en particular de las directivas, adoptada por la UE en esta materia. La diversidad

⁽³¹²⁾ FERNÁNDEZ, R.: "La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es Nabucco la mejor opción?". *op. cit.* pp. 1-5.

existente a todos los niveles entre los miembros de la Unión, en particular en lo relativo a la normativa interna sobre los mercados energéticos, grado de concentración empresarial o funcionamiento de los organismos reguladores nacionales, así como el hecho de que la energía no ha sido hasta fechas recientes y salvo en momentos puntuales, una prioridad política para la UE, determina que no haya existido un modelo en política energética. El objetivo de alcanzar una verdadera política energética común, requerirá un compromiso político decidido para actuar de forma conjunta y coordinada, que supere la actuación bilateral entre países en aras de construir intereses comunes en el ámbito energético, así como una mayor integración entre la política energética y la política exterior, dado el carácter estratégico que presenta el sector energético europeo.

Dada la actual dependencia energética de la UE frente a Rusia y que según todas las previsiones el porcentaje de petróleo y gas ruso que se consumen en la UE, puede aumentar significativamente en los próximos años, en particular el gas, parece necesario incrementar la cooperación energética con Rusia, aunque conviene señalar que existe una creciente inquietud sobre su capacidad para satisfacer adecuadamente los compromisos de abastecimiento a los mercados europeos. La negociación de un nuevo acuerdo con Rusia puede constituir una buena ocasión para mejorar la relación energética de la UE con dicho país, eliminándose los obstáculos todavía existentes al comercio y la inversión, y fomentando la convergencia reguladora, para lo cual es esencial que los Estados miembros alcancen un consenso sobre los principios que deben regir la futura asociación energética-estratégica con Rusia y que deberán ser tenidos en cuenta en el marco del futuro Acuerdo, debiendo igualmente implementarse un mecanismo bilateral de alerta temprana para evitar casos de crisis de abastecimiento.

No obstante, la profundización de la cooperación energética con Rusia presenta, límites, contradicciones e incluso fricciones políticas entre los Estados miembros de la UE, en particular entre Europa Occidental y Europa Oriental, ya que no todos perciben de igual forma la intensificación de la cooperación con Rusia, como ha puesto de manifiesto el proyecto de construcción del gasoducto North Stream. Por otra parte, la actitud de Rusia ante el proyecto europeo Nabucco, alentando la alternativa del South Stream, o la gestión de la crisis del gas de principios de 2009 con Ucrania, demuestran que Rusia utiliza la energía como instrumento político de acción exterior en sus relaciones con la UE lo que inexorablemente condiciona y debilita la posición comunitaria, dado el hecho de que actualmente no existe ni competencia ni alternativas definidas.

Sin lugar a dudas, la diversificación de las fuentes de suministro y de tránsito constituye para la UE la mejor garantía de seguridad para su abastecimiento, proporcionándole al mismo tiempo una mejor posición estratégica en las relaciones con sus proveedores. El objetivo sería establecer unas relaciones energéticas de importancia estratégica con los vecinos de la UE y a tal efecto crear una red de corresponsales en materia energética para reaccionar con rapidez y eficacia en caso de que su seguridad energética se encuentre amenazada. El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) constituye, en el sector del petróleo, un ejemplo palpable de las posibilidades de interconexión de Europa con el Cáucaso Sur y el mar Caspio, eludiendo de esta forma el paso obligado por territorio ruso e incrementando notablemente la seguridad energética europea. En el sector del gas, es evidente que si el proyecto de gasoducto Nabucco logra materializarse, despejándose la incertidumbre existente en torno a sus fuentes de suministro, y complementarse con otros proyectos como AGRI o White Stream, en lo que ha venido en llamarse el “Corredor del Sur”, la seguridad en el suministro gasístico de la UE se incrementaría notablemente con la apertura de esta vía alternativa al paso por territorio ruso.

El incremento de la seguridad energética de la UE y la consecuente reducción de la vulnerabilidad que aquélla presenta en la actualidad pasa por implementar los proyectos prioritarios de interconexión tanto para el mercado interior como para los países de la vecindad, lo que requiere acometer importantes inversiones en infraestructuras transeuropeas, sin olvidar el desarrollo de una red de abastecimiento de Gas natural licuado a escala europea. Por otra parte, procede hacer notar que la seguridad de abastecimiento energético debería integrarse con todas sus consecuencias en la PESC y sus instrumentos de aplicación como el Servicio Europeo de Acción Exterior, en la medida en que como se ha demostrado en los últimos años, las crisis de abastecimiento energético pueden generar tensiones graves en las relaciones exteriores de la UE. En el contexto actual y dadas las previsiones de una mayor dependencia energética de la UE en el futuro, ésta deberá conceder una importancia esencial a las relaciones con otros abastecedores importantes de energía, como los países de Asia Central y Mar Caspio, los países del Golfo, del Mediterráneo y Nigeria.

ANEXOS

Mapa I: Oleoducto BTC



Fuente: www.hydrocarbons-technology.com

Mapa II: Gasoducto Nabucco



Fuente: www.nabucco-pipeline.com

Mapa III: AGRI



Fuente: www.leblogfinance.com

La seguridad en el suministro energético, en particular de gas, como prioridad estratégica de la UE: ¿existen alternativas viables que reduzcan la dependencia de Rusia?

Mapa IV: Gasoducto White Stream.



Fuente: Pirani, R. "White Stream Pipeline. Caspian Gas for Eastern and Central Europe". The 3rd Emerging Europe Energy Summit. Frankfurt, Germany: IBP Conferences, 2009.

Mapa V: Gasoducto Nord Stream



Fuente: www.dw-world.de

Mapa VI: Gasoducto South Stream



Fuente: www.south-stream.info