

# Anuario Internacional CIDOB 2008

## Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2007

La seguridad energética en la UE: la ambición lleva al éxito

Olena Viter

# La seguridad energética en la UE: la ambición lleva al éxito

Olena Viter,  
DiXi Group

*Nadie sabe qué poderes posee hasta que los pone en práctica*

J.W. Goethe

El pasado año fue, para la política energética llevada a cabo por la Unión Europea, un año de iniciativas importantes para el fortalecimiento de su seguridad energética. La Unión ha dado un impulso a numerosas reformas interiores dentro del sector de la energía de la UE, estableciendo unas relaciones completamente nuevas con socios potenciales a nivel internacional, e intensificando la influencia de los organismos de la UE sobre los gobiernos nacionales. El año 2007 se sentaron las bases de los cambios que configurarán la agenda de la UE durante los próximos años.

De acuerdo con ello, y para implementar satisfactoriamente dichos planes y ponerlos en marcha, desde ahora en adelante la Unión Europea tendrá que acelerar de un modo considerable el proceso de toma de decisiones y facilitar la ejecución de las mismas tanto en los organismos de la UE como en los Estados miembros. Al llevar a cabo su política exterior, la UE tiene que cambiar y pasar de simplemente reaccionar ante las amenazas al sector energético, a llevar a cabo una política más exigente, lo que presupone la adopción de determinadas medidas prácticas. La Unión Europea ha apostado por un proceso cuyo objetivo es fortalecer la seguridad energética, y su puesta en práctica requiere un desarrollo dinámico.

## Una política unitaria como forma de protección ante las amenazas exteriores

Europa consume una gran cantidad de energía, que equivale a la séptima parte del total del consumo mundial. La UE es el mayor importador de energía y el segundo mayor consumidor del mundo. Con el tiempo, las necesidades no harán más que crecer; de acuerdo con las previsiones, la importación de recursos energéticos a la Unión Europea ascenderá en el 2030 hasta un 70%, en comparación con el actual 50%<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, junto con la creciente dependencia por parte de Europa de las fuentes exteriores, las necesidades de otros países, especialmente de aquellos que se están desarrollando de un modo dinámico –China, India o Brasil– también se incrementarán. Es previsible que el constante crecimiento de las necesidades de recursos energéticos por parte de cada uno de estos países lleve inevitablemente a una lucha por los recursos. Esto no sólo activará las importantes amenazas ya existentes para la seguridad energética de la UE, sino que también puede generar la aparición de toda una serie de nuevos retos. La Unión Europea es indudablemente consciente de este problema, pero todavía sigue tratando de encontrar la mejor forma de resolverlo.

Para llevar a cabo una política de recursos eficiente a nivel internacional, la Unión Europea tiene que adoptar una posición única y decidida dentro de sus fronteras, entre sus Estados miembros. La UE solamente podrá resistir eficazmente la presión y alcanzar los objetivos que se plantee presentando un frente común en el exterior. Los diferentes organismos gubernamentales de la Unión Europea dedicaron una gran atención a este tema el pasado año; en particular, en numerosas intervenciones públicas, el comisario europeo de Energía, Andris Piebalgs, puso constantemente de manifiesto la necesidad de elevar los asuntos energéticos desde un nivel puramente técnico a un nivel político superior, de modo que los Estados miembros de la UE puedan alcanzar una comprensión clara y una posición única respecto a sus intereses y necesidades comunes en el sector de la energía. Durante la reunión celebrada en junio del 2007, el Consejo Europeo puso a todos los miembros de la UE a trabajar juntos en el sector de la energía<sup>2</sup> con el objetivo de hablar “con una sola voz a la hora de llevar a cabo su política energética con sus socios internacionales”<sup>3</sup>.

De todos modos, y a pesar de las declaraciones públicas a favor de una cooperación eficiente, la postura unitaria de los Estados miembros de la UE en el campo energético no ha alcanzado el nivel deseado. Muchos países europeos todavía consideran que el sector de la energía es un campo en el que solamente la legislación nacional puede trabajar de un modo eficiente, y que el gobierno, a su vez, es quien mejor puede comprender los problemas domésticos del país y quien puede encontrar las mejores formas de resolver-

los. Además, la lentitud del proceso de toma de decisiones en la Unión Europea se utiliza a menudo como argumento a favor de los gobiernos nacionales. Si se produce una amenaza inesperada, estos últimos pueden reaccionar más rápidamente. La energía, además, tiene una relación directa con la seguridad del país, y la mayoría de gobiernos no tienen ninguna prisa en ceder su supervisión a organismos comunitarios. Los más destacados oponentes a la política energética de la UE la consideran como un intento de hacer que esta política estratégica de los Estados miembros de la UE esté totalmente controlada por unos organismos supranacionales.

El intento por parte de los gobiernos de los países europeos de no ceñirse a una política europea global ha tenido como respuesta la reciente iniciativa de la Comisión Europea para la liberalización del mercado energético. Como es sabido, desde el 1 de julio del 2007, el mercado energético de la Unión Europea se abrió a la libre competencia –prácticamente todos los ciudadanos de los estados de la UE deberían tener la oportunidad de elegir el proveedor de gas y electricidad que más les conviniera. Sin embargo, la presencia en el mercado de

las grandes compañías energéticas –que monopolizan las infraestructuras de distribución– sigue siendo un obstáculo para la implementación práctica de esta política, en la medida en que bloquean el acceso de las pequeñas empresas a los consumidores y que hacen imposible que éstos puedan elegir al proveedor de su conveniencia.

Así, el 19 de septiembre del 2007 la Comisión Europea

lanzó su tercer paquete de medidas para una mayor liberalización de los mercados del gas y la energía, que prevé la definitiva liquidación de la denominada ‘integración vertical’ con la separación de la gestión de las redes de transporte –gasoductos y líneas eléctricas de alto voltaje– de la producción y de la venta. Además, se proyecta establecer una nueva agencia para la regulación de la energía sobre la base del Grupo de Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas (ERGEG, *European Regulators’ Group for Electricity and Gas*), un foro donde pueden hacerse consultas entre los reguladores de los sectores energéticos nacionales. La Comisión Europea justificó esta medida antes que nada por la necesidad de proteger los intereses de los ciudadanos de a pie: el comisario europeo de Energía afirma que es difícil encontrar razones objetivas para que las facturas de los ciudadanos por el consumo de gas y electricidad estén subiendo constantemente, y que al mismo tiempo los ingresos de las grandes compañías energéticas se dupliquen, o incluso se tripliquen<sup>4</sup>. Al fin y al cabo, la mayoría de las grandes compañías

energéticas se sienten cómodas cuando una empresa tiene la capacidad de generar, transportar y suministrar energía. Cuando todo el ciclo se concentra en unas solas manos, existe la oportunidad de fijar en la cadena de suministro una política de precios que difícilmente puede ser entendida por la opinión pública. La iniciativa de la Comisión Europea propugna la liquidación de dichas políticas de precios y un avance hacia una mayor transparencia en el mercado de la energía.

En el conflicto entre la Comisión Europea y las grandes compañías energéticas, algunos gobiernos nacionales se posicionaron al lado de estas últimas. Este fue especialmente el caso en aquellos países en los que hay poderosos grupos energéticos –Francia (EDF, Gaz de France) y Alemania (E.On). Su desaprobación de la iniciativa de la Comisión Europea también fue explícitamente secundada por Austria, Bulgaria, Grecia, Chipre, Letonia, Luxemburgo y Eslovaquia. El período de discusión de los proyectos de ley se alargó hasta finales del 2007 y se ha ido gradualmente posponiendo para el 2008. En conjunto, la discusión iniciada resulta útil para mejorar los cambios propuestos para el mercado energético. Al mismo tiempo, la lentitud del proceso de toma de decisiones y el aplazamiento de las reformas previstas en el paquete de medidas propuesto por la Comisión alejará el objetivo primordial: liberalizar definitivamente el mercado europeo de la energía. Además, las presiones activas de las compañías energéticas en defensa de sus intereses pueden tener finalmente como consecuencia la desactivación efectiva de las reformas ya iniciadas, con el consiguiente estancamiento del mercado. En esta situación será difícil enfrentarse a las amenazas clave a la seguridad energética de la UE –por ejemplo, transferencia de elementos estratégicos al control de las compañías no comunitarias (transferencia del control de gasoductos a la empresa estatal rusa Gazprom o a la argelina Sonatrach), fijación monopolística de precios para los productos energéticos del mercado (presencia de compañías que realizan el ciclo completo de producción, distribución y venta de la energía), y fortalecimiento de la dependencia de una fuente proveedora de recursos energéticos (los grandes intereses energéticos, que están actualmente dialogando con la rusa Gazprom, no están interesados en un cambio de la situación actual que podría representar nuevos riesgos y la pérdida de parte de sus ingresos)–.

En esta batalla energética entre organismos supranacionales y empresas (en ocasiones junto con los gobiernos), los ciudadanos de a pie tienden a respaldar la postura de la Comisión Europea. Según las encuestas de opinión pública, la mayoría de los ciudadanos de los estados de la Unión Europea –casi el 62%– consideran que las medidas tomadas a nivel europeo, y no solamente a nivel nacional, son la mejor forma de superar los efectos negativos en el campo energético<sup>5</sup>. Es un poderoso argumento para que la Comisión Europea mantenga con firmeza sus ideas y puntos de vista. Una vez

“La UE es el mayor importador de energía y el segundo mayor consumidor del mundo”

más, esta situación demuestra que en el proceso de toma de decisiones la transparencia y el diálogo constante con la opinión pública son de la mayor importancia. La opinión pública a veces puede respaldar reformas más bien impopulares pero importantes, siempre que comprenda el objetivo final de las mismas.

### El incremento de la eficiencia energética como modo de reducir la dependencia

En 10 años –desde 1995 a 2005– el consumo de gas natural en los países de la UE se incrementó desde 369.000 millones a 510.000 millones de m<sup>3</sup>. Según las estimaciones, en comparación con el año 2000 la necesidad de recursos energéticos en la UE para el año 2030 habrá crecido en un 30%<sup>6</sup>. Actualmente, los países de la UE se enfrentan a un dilema: o bien continúan incrementando el consumo de recursos energéticos, lo que puede llevar finalmente a problemas ecológicos graves; o bien buscan nuevas oportunidades para la optimización del consumo de energía y para la mejora de las tecnologías de ahorro de energía.

La necesidad de incrementar la eficiencia energética y de evitar en la medida de lo posible el uso de los recursos energéticos convencionales se ve también provocada por la situación geopolítica. Durante décadas, la dependencia del gas y el petróleo en la mayoría de países no ha dejado de crecer; el papel de los países exportadores se ha reforzado automáticamente. Para proteger sus intereses, año tras año, estos últimos han utilizado cada vez más frecuentemente sus ventajas “energéticas” en la arena internacional, bien cambiando su política de precios (el comportamiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP– en el sector del petróleo), bien por medio de suministros irregulares de los volúmenes requeridos de recursos energéticos (el comportamiento de la Federación Rusa respecto a Ucrania o Bielarrús en el campo gasístico). A finales del 2006 y a principios del 2007, la Federación Rusa inició conversaciones sobre una hipotética unión de los países proveedores de gas (la denominada “OPEP del gas”); esto aceleró dichas tendencias e hizo que los grandes países importadores –y en primer lugar la UE y Estados Unidos– no sólo anunciaran, sino que llevaran a cabo acciones concretas para reducir su dependencia de los recursos energéticos tradicionales.

El principio de eficiencia energética ha tenido siempre una importancia primordial en la política energética de la Unión Europea. Es un principio que aparece en todos los documentos estratégicos de la UE. Sin embargo, el año 2007 la UE intensificó la política que había llevado a cabo en años anteriores; en su reunión de marzo el Consejo Europeo aprobó el informe preliminar de la Comisión y decidió reducir drásticamente la dependencia de la UE del gas y el petróleo incentivando el cambio hacia la utilización de energía procedente de fuentes renovables. El informe proponía el

objetivo de reducir en un 20%, en comparación con los niveles de 1990, la emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>); el de conseguir que la proporción de energía procedente de fuentes renovables alcance un 20% del total –en comparación con el actual 7%–; y el de mejorar la eficiencia energética para reducir en un 20% el consumo de energía antes del 2020. Durante los próximos cuatro o cinco años, todas las acciones de la UE estarán ante todo guiadas por estos objetivos.

Para alcanzar los objetivos buscados, la Comisión Europea dedicó todo el año anterior a la elaboración de un plan. El documento elaborado fue presentado por José Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea, a principios de 2008 y deberá ser aprobado por el Parlamento Europeo y por los 27 miembros de la Unión Europea. El requisito fundamental que se esboza en el documento es el de fijar unos límites rígidos a la emisión de CO<sub>2</sub> en cada país. Al mismo tiempo, según el documento, los países más desarrollados tendrán más responsabilidad que los nuevos miembros de la UE. Los primeros (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo) tendrán que reducir las emisiones antes del 2020 en un 20% respecto a las de 1990, mientras que a otros países (Rumanía y Bulgaria), debido al crecimiento de sus economías, se les permitirá elevar las emisiones hasta un 20%. Además, el programa prevé la necesidad de incrementar la proporción de fuentes de energía renovables. Por ejemplo, en Austria se planea aumentar el porcentaje de energías renovables hasta un 34%, en Francia hasta un 23%, en Alemania y España hasta un 20%, en Suecia hasta un 50%, y en Gran Bretaña hasta un 15%. A pesar de las críticas cada vez mayores por parte de las empresas industriales (que prevén el aumento de precios de las mercancías exportadas por Europa) y de las organizaciones sindicales (que están preocupadas por el riesgo de una reducción masiva de los puestos de trabajo), la Comisión Europea está determinada a poner en práctica los cambios presentados.

Junto con la reducción de la dependencia de los recursos tradicionales, la Comisión Europea espera beneficios en la competición global por el desarrollo de nuevas tecnologías. Una normativa ecológica y una legislación más rigurosa sobre temas ecológicos harán que la mayoría de las empresas europeas implementen activamente unas tecnologías más eficientes en el uso de la energía y que inventen otras nuevas. Este proceso puede desencadenar una nueva “revolución tecnológica”<sup>7</sup>, con la ayuda de la cual la Unión Europea se embarcará en el nuevo nivel de su desarrollo; esta revolución también posibilitará que sea la UE la que dicte las tendencias de las elaboraciones tecnológicas globales a nivel internacional. Además, muchos de los socios potenciales pertenecientes a los países en vías de desarrollo, que también padecen una gran dependencia del petróleo y el gas, se aprovecharán de los progresos de Europa en la configuración gradual de una alternativa a los recursos energéticos tradicionales.

Para alcanzar su objetivo, la Unión Europea introdujo el pasado año otra iniciativa estratégicamente importante –un Plan Europeo de Estrategia Energética (SET-PLAN en sus siglas en inglés: *Strategic Energy Technology Plan*)–<sup>8</sup>. La necesidad de este desarrollo ya fue expresada por el comisario de Energía en el verano del 2007, y al final de aquel año fue sometido a la opinión pública. El plan prevé un conjunto de cometidos a llevar a cabo antes del 2020 y del 2050. El documento también prevé el apoyo adicional a la investigación e innovación tecnológica, con el establecimiento de la Alianza Europea para la Investigación Energética, que proporcionará la necesaria coordinación entre todas las organizaciones de investigación, y planificará todos los eventos necesarios a nivel europeo. En este plan también se incluye una declaración de la Comisión Europea relativa a la necesidad de incrementar la financiación en este sector. Para el 2009 está previsto celebrar una Cumbre Europea de la Tecnología Energética. Dado que esta iniciativa de la Comisión Europea se encuentra en una fase embrionaria, en este momento resulta difícil estimar su impacto. En cualquier caso, sin embargo, el esfuerzo para fortalecer el

desarrollo de las tecnologías de la innovación es esencial para un futuro exitoso de la Unión Europea.

Otro medio de incrementar la eficiencia energética de la Unión Europea es el desarrollo de un sector alternativo al gas y al petróleo: el de la energía nuclear. Hoy la tercera parte de la electricidad de la Unión Europea se genera con energía nuclear. Junto con la creciente dependencia

de los productos energéticos importados, la idea del desarrollo de la energía nuclear es una idea popular en algunos Estados miembros de la UE como Francia, Reino Unido y Finlandia. Este es un tema urgente, especialmente para los países de la Europa Central y del Este, en particular para los países bálticos: Polonia, Eslovaquia y la República Checa. Los gobiernos eslovaco y checo hablan abiertamente y respaldan el desarrollo de la energía nuclear como política de la UE. En noviembre de 2007 se celebró en Bratislava (Eslovaquia) un Primer Foro Europeo sobre Energía Nuclear en el que políticos, expertos y economistas científicos discutieron constructivamente los temas más acuciantes relativos al desarrollo de la energía nuclear.

Debido a las activas discusiones llevadas a cabo por los expertos sobre la necesidad de reducir la dependencia de las fuentes exteriores de suministro de recursos energéticos, la opinión pública empezó a cambiar de actitud respecto al desarrollo de la energía nuclear. Hasta hace muy poco, las consecuencias del accidente

de Chernóbil han suscitado reacciones negativas en la opinión pública en relación con la energía nuclear. Sin la aprobación por parte de la opinión pública de la necesidad de desarrollar la energía nuclear, los países de la UE no se atreverían a discutir abiertamente el tema. Hoy, después del trabajo informativo llevado a cabo regularmente sobre los principios de la energía nuclear y sobre la seguridad de la misma, siempre que se use del modo adecuado, los ciudadanos de Europa debaten de un modo mucho más ecuánime sobre la posibilidad de construir nuevos reactores nucleares. Según los sondeos de opinión realizados, quienes respaldan la idea de reducir el uso de la energía nuclear están en minoría, con un 30%; al mismo tiempo, más del 50% del total de ciudadanos considera abiertas las posibilidades en este campo<sup>9</sup>.

De todos modos, a pesar de que el desarrollo de la energía nuclear era considerado un tema importante, el año pasado la Unión Europea no le prestó suficiente atención, en parte debido a la oposición abierta de algunos Estados miembros como Austria o España. En la reunión celebrada en mayo, el Consejo de Ministros discutió principalmente objetivos políticos generales (mejorar la coordinación entre los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea para incrementar la seguridad y el control sobre la producción de energía nuclear, para facilitar el intercambio de información, y para incrementar el nivel de transparencia de las cuestiones relativas a la seguridad nuclear). Se tomó también la decisión de aprobar la creación de un Grupo de Alto Nivel que incluyese reguladores de la energía nuclear para trabajar en las acciones encaminadas a elevar los baremos de seguridad nuclear a nivel europeo. Al mismo tiempo, el cometido de este Grupo es el de hacer todo lo posible para detectar posibles amenazas de seguridad, reaccionar oportunamente cuando se produzcan y ejercer las funciones de un organismo coordinador para todos los Estados miembros de la UE, incluso para aquéllos que no tienen planeado trabajar en el futuro desarrollo de la energía nuclear<sup>10</sup>.

### La búsqueda de nuevos socios como medio de protección frente a los antiguos

El año pasado fue particularmente activo por lo que respecta a la política exterior de la Unión Europea. Se basó no solamente en desarrollar las relaciones ya establecidas con los países socios, sino más bien en iniciar nuevas formas de cooperación, que podrían requerir la resolución de uno de los mayores problemas de la seguridad energética, el de la dependencia energética.

Durante la década 1995-2005, las importaciones de gas en la UE crecieron desde 161.000 millones de m<sup>3</sup> hasta 298.000 millones. Las importaciones procedentes de la Federación Rusa crecieron un 15%, y las de Noruega y Argelia se doblaron. Actualmente, la UE importa de la Federación Rusa casi el 25% de su

**“Muchos países europeos consideran que el sector de la energía es un campo en el que sólo la legislación nacional es eficiente”**

consumo total de petróleo y casi una cuarta parte del consumo de gas. Según las estimaciones de los expertos, la dependencia energética de la Unión Europea habrá aumentado un 70% antes del 2030. Al mismo tiempo, no se tiene la certeza de que la UE sea capaz de aumentar el número de sus socios proveedores de recursos energéticos.

La extrema dependencia de la Unión Europea respecto a la Federación Rusa en el campo de la energía genera tensión en sus relaciones mutuas. Siendo como es perfectamente consciente de su importancia estratégica, la Federación Rusa no tiene ninguna prisa en aceptar las condiciones de asociación que le propone la Unión Europea –firmar la Carta de la Energía y proporcionar a las empresas europeas libre acceso a la extracción y al transporte de gas por el territorio ruso—. Por su parte, la Unión Europea reconoce en todos los documentos estratégicos la necesidad de diversificación en el suministro de recursos energéticos y, al mismo tiempo que afirma la necesidad de una cooperación más completa, busca nuevos socios que podrían convertirse en competidores del gas de la Federación Rusa. La reciente convergencia energética entre la Federación Rusa y China (particularmente sus planes de iniciar la construcción en el 2008 del gasoducto de Altai, que a partir del 2011 proporcionará a la República Popular China de 30 a 40.000 millones de m<sup>3</sup> de gas) tampoco contribuye al fortalecimiento de la cooperación Federación Rusa-UE. Parte de los expertos afirma que la reorientación de la Federación Rusa hacia el Este puede tener lugar siempre que los suministros de gas a Europa estén contratados; así, ambas “direcciones” competirán por el volumen de suministros de gas<sup>11</sup>.

El pasado año fue testigo del enfriamiento de las relaciones entre la Federación Rusa y la Unión Europea en el campo de la energía. Para empezar, por primera vez durante los últimos años la Comisión Europea no solamente ha reconocido, sino que también ha expresado públicamente los puntos realmente problemáticos en las relaciones ruso-europeas y ha señalado públicamente la necesidad de resolverlos. De este modo, en su discurso de octubre del 2007, Andris Piebalgs, comisario europeo de Energía, destacó la importancia del futuro desarrollo de las relaciones euro-rusas respecto de la ratificación de la Carta de la Energía –un documento que la Federación Rusa lleva ya más de diez años negándose categóricamente a firmar. Un año más se ha demostrado que las filosofías de las políticas de la UE y la Federación Rusa se mueven en direcciones diferentes –mientras que la Unión Europea otorga una importancia primordial a la seguridad a la hora de llevar a cabo su política energética, la Federación Rusa prefiere adoptar un enfoque económico, el que pueda producirle un mayor beneficio financiero—. Lamentablemente, estos enfoques no siempre tienen puntos de intersección mutuos.

En segundo lugar, la Federación Rusa considera negativamente las iniciativas legislativas de la Unión

Europea relativas a la liberalización completa del mercado del gas y la electricidad. Hablando de terceros países, la UE defiende el principio de reciprocidad: “trata a los demás del mismo modo que ellos te traten a ti”; así, el mercado europeo de la energía continuará abierto a socios de todo el mundo mientras ellos respeten las mismas reglas que las compañías europeas. Este tema es altamente sensible para la Federación Rusa –de acuerdo con la legislación rusa, la actividad de las compañías energéticas extranjeras en territorio ruso está totalmente limitada. Además, la legislación rusa prohíbe cualquier forma de acceso al transporte de gas por territorio ruso, lo que automáticamente significa que cualquier intento ruso de acceder a las redes energéticas europeas –un plan que la parte rusa ha estado tratando de llevar a cabo durante los últimos años– estaría condenado al fracaso. Aparte de esto, la propiedad por parte de la compañía rusa Gazprom de los gasoductos situados en territorio de la UE (por ejemplo, el gasoducto Yamal-Europa o el gasoducto noreuropeo que está en fase de construcción en este momento) es cuestionable. Los expertos rusos opinan que si se produce algún malentendido en las relaciones bilaterales, éste es un mecanismo que podría servir para chantajear a la Federación Rusa<sup>12</sup>.

Es la construcción por parte de la Federación Rusa de nuevos gasoductos para suministrar gas a Europa lo que actualmente se considera la “respuesta” rusa a la nueva política energética de la UE. Las suposiciones son muy simples: mientras la UE discute asuntos de desarrollo estratégico, la construcción práctica de gasoductos es ya una de las opciones del futuro energético de Europa que, una vez que se hayan llevado a cabo todas las “discusiones”, los países de la UE tendrán que aceptar. Aparte de los gasoductos existentes, la Federación Rusa planea la construcción de un gasoducto noreuropeo en el Báltico, además del tramo *South stream* en el fondo del Mar Negro (a comienzos del 2008 se firmó el acuerdo correspondiente con Bulgaria). Estos proyectos, particularmente el del *South stream*, podrían interferir con ciertos proyectos europeos de diversificación del suministro de gas; la Unión Europea, sin embargo, no hace nada en respuesta a estas actuaciones<sup>13</sup>. La respuesta de la UE a esta política de hechos consumados podría ser la presentación de una nueva variante del Acuerdo de Cooperación y Asociación entre la Unión Europea y la Federación Rusa, que está previsto negociar en 2008. Cabe la posibilidad de que dicho acuerdo imponga requisitos más rigurosos a la Federación Rusa (requisitos parecidos a los que se prevén en la Carta de la Energía). Esto significará llevar la cooperación ruso-europea a un nuevo nivel, en el que habrá que formular nuevas normas para la seguridad energética europea.

El pasado año las relaciones entre la UE y la Federación Rusa fueron neutras y más bien frías; mientras, la UE se concentró en la búsqueda de fuentes alternativas de suministro de gas. La Unión Europea presta una atención especial a Noruega, tratándola

como una importante alternativa al gas ruso. Según las estimaciones de los expertos, Noruega puede aumentar sus suministros de gas a Europa desde los actuales 86.000 millones de m<sup>3</sup> al año a los 130.000 millones de m<sup>3</sup> en el 2012. El año pasado, se detectó en Noruega el yacimiento de Ormen Lange, que atenderá el equivalente al 20% de las necesidades de Gran Bretaña para los próximos 30-40 años. Las reservas de gas detectadas son de aproximadamente 397.000 millones de m<sup>3</sup> de gas. El yacimiento será explotado en un plazo de diez años; las inversiones necesarias ascienden aproximadamente a 6,3 mil millones de dólares.

Otra de las tendencias estratégicas es África, que es un potencial proveedor de gas y petróleo a los países de la UE. La Cumbre África-Unión Europea celebrada en Lisboa a finales del 2007 (donde se firmó un Acuerdo de Cooperación Estratégica con 31 países africanos), y la conferencia UE-África-Asia Central celebrada en Sharm El Sheik (Egipto) demostraron que la implementación de los planes de la UE en este sentido era viable. En junio-julio del 2007, la UE concibió una Asociación Energética Europa-África destinada a convertirse en parte de una Estrategia

*“Un medio de incrementar la eficiencia energética de la Unión Europea es el desarrollo de un sector alternativo al gas y al petróleo: el de la energía nuclear”*

Común UE-África. La idea de la cooperación energética entre la UE y África consta de diversos componentes, a saber: acceso a la energía y a la seguridad energética, potenciación de la inversión en infraestructuras energéticas, mayor transparencia y una gestión más eficiente en el ámbito de la energía, y adopción de medidas para prevenir los efectos negativos del cambio climático.

A la larga, los países africanos pueden convertirse en unos serios competidores del gas y el petróleo rusos. Por ejemplo, Argelia ocupa ya el tercer lugar, detrás de la Federación Rusa y Noruega, como proveedor de gas –los europeos importan 70.000 millones de m<sup>3</sup> al año, y se espera que en el 2011 estas importaciones sean de 95.000 millones de m<sup>3</sup> anuales. Según las estimaciones de los expertos, a 1 de enero del 2006 las reservas detectadas de petróleo en Libia superaban los 41.000 millones de barriles, y el gas natural representaba 1,4 billones de m<sup>3</sup>. Nigeria es más conocida como exportador de petróleo, pero sus reservas de gas natural se estiman en 5 billones de m<sup>3</sup>. Aparte del establecimiento de una fuente alternativa de suministro para Europa, el fortalecimiento de la cooperación entre la UE y los países africanos pretende bloquear la expansión por el territorio africano en la que se ha embarcado la Federación Rusa. Actualmente, estos polos se esfuerzan activamente en acceder a los recursos energéticos. En la Cumbre de Lisboa celebrada en diciembre del 2007, la UE prometió ayudas a los

países africanos durante el período 2008-2013 por un total de 8.000 millones de dólares. Al mismo tiempo, el año pasado, Sergei Lavrov, ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa celebró reuniones con el gobierno libio relativas a la cooperación estratégica; la empresa rusa Gazprom llevó a cabo negociaciones con Nigeria relativas al posible acceso a los depósitos de gas de aquel país, ofreciéndole a cambio compensaciones económicas. Egipto también es objeto de interés tanto por parte de la UE como por parte de la Federación Rusa –en 2006, la extracción de gas en Egipto ascendió a un total de casi 45.000 millones de m<sup>3</sup>–. El motivo no es solamente conseguir el control sobre los suministros de gas –los países antes mencionados son miembros potenciales de la “OPEP del gas” iniciada por la Federación Rusa, y en un futuro cercano pueden caer bajo la influencia geopolítica de ésta–. A corto plazo esta es una seria amenaza para Europa, mientras que los suministros reales de gas solamente podrán conseguirse después de varios años de cooperación activa con los países africanos.

Otra posible fuente de diversificación es la región del Caspio. El año pasado se inició una considerable convergencia entre las políticas de la UE y la de uno de los mayores exportadores de gas de la región del Caspio, Turkmenistán. Tras la muerte de Saparmurat Niyazov, el líder turkmeno, que colaboró estrechamente con la Federación Rusa y que prácticamente no tuvo la menor intención de cooperar con la UE, su sucesor Hurbanhuli Berdymukhamedov empezó a poner en práctica una política más liberal. Esto favoreció la convergencia de los sectores turkmeno y europeo en el ámbito energético. El año pasado fue testigo de un activo desarrollo de sus relaciones, concretamente con la visita del presidente turkmeno a la sede central de la UE en Bruselas, y con la participación de Andris Piebalgs, comisario europeo de Energía, en la Conferencia sobre el Petróleo y el Gas de Turkmenistán celebrada el 2007. Este país puede convertirse en una alternativa real a la Federación Rusa para el suministro de gas a Europa. La Unión Europea no oculta que incluso hoy está dispuesta a competir con la Federación Rusa respecto a los mecanismos de fijación de precios. “La UE puede ofrecer unos precios competitivos para el gas. Además, varias empresas europeas expertas con tecnologías muy avanzadas están preparadas para invertir en Turkmenistán”, dijo Piebalgs durante su visita a Turkmenistán<sup>14</sup>.

Hoy Turkmenistán es también objeto de una refriega geopolítica entre la Federación Rusa y la Unión Europea. La pretensión de la Federación Rusa es implicar a Turkmenistán en sus propios proyectos y ejercer el control sobre el suministro de gas turkmeno a Occidente. Los rusos entienden que Turkmenistán tiene que ser uno de los miembros de la posible “OPEP del gas”, y en este momento están llevando a cabo negociaciones sobre la construcción de gasoductos en el Mar Caspio con una capacidad

de 10-20.000 millones de m<sup>3</sup> de gas, con la ayuda de los cuales –y la implicación de la Federación Rusa, Kazajstán y Uzbekistán–, se suministrará el gas del Caspio a Europa. La puesta en funcionamiento de este gasoducto permitirá a la Federación Rusa participar directamente en el transporte del gas turkmeno a Europa, al tiempo que controla esta fuente alternativa de suministro. Por su parte, la Unión Europea ofrece a Turkmenistán proyectos que excluyen la participación de la Federación Rusa. Estos proyectos son la construcción del denominado cuarto corredor para el transporte del gas, que presupone la construcción de gasoductos en la ruta Kazajstán-Turkmenistán-Azerbaijzhán-Georgia-Turquía, y más adelante otros gasoductos que seguirán diversas rutas, el más prometedor de los cuales es el denominado proyecto Nabucco (Turquía-Bulgaria-Rumania-Hungría-Austria)<sup>15</sup>. Con todo esto en marcha, las rápidas acciones emprendidas por la Federación Rusa respecto al gasoducto del Mar Caspio alentó a la Unión Europea a dirigir el diálogo relativo a la colaboración en el asunto del gas con Turkmenistán de una forma más práctica. Junto con la convergencia entre Turkmenistán y la UE, esta última empezó una serie de negociaciones con otros de los participantes en el proyecto de la región del Caspio: Azerbaijzhán y Kazajstán.

El proyecto del gasoducto Nabucco es considerado como uno de los más dinámicos desde el punto de vista de su implementación. El año pasado, las conversaciones sobre la necesidad de la puesta en práctica del proyecto se llevaron a un nivel concreto –en junio se firmó un acuerdo para la construcción de un gasoducto, y en septiembre se celebró en Budapest una conferencia dedicada a este tema con la participación de la Comisión Europea–. La capacidad de transporte del gasoducto será de 31.000 millones de m<sup>3</sup> de gas al año, y su construcción tendrá un coste de casi 6.000 millones de dólares. Las primeras entradas de gas en el gasoducto se espera que sean, el año 2012, las procedentes de Azerbaijzhán, y más tarde transportará gas desde Kazajstán y Turkmenistán. A comienzos del 2008, Irán manifestó su disponibilidad para transportar su gas al territorio europeo mediante el gasoducto Nabucco. La puesta en marcha de este proyecto es considerada por la Federación Rusa como la construcción de un gasoducto antirruso –una alternativa a las redes rusas de transporte–, y suscita en el ámbito informativo ruso muchas críticas por parte de los expertos. A pesar de las afirmaciones de la Comisión Europea según las cuales no hay nada de antirruso en ella, la idea de que estos dos proyectos –Nabucco por un lado y *South stream* por el otro–, pueden provocar una situación de conflicto, está siendo activamente divulgada. En este momento, cada parte promueve activamente su propia “visión” del gasoducto, y el hecho de que la tensión no deje de crecer acabará provocando inevitablemente varios conflictos políticos en relación con estos proyectos.

El año pasado vio también el comienzo de otra importante iniciativa relativa a la seguridad energética de la Unión Europea –la idea consistente en establecer un Espacio Común para el Transporte Energético, propuesta por los más importantes países europeos afectados: Polonia, Ucrania, Letonia y Georgia–. Planteada como una comunidad de países abierta e informal, esta iniciativa tiene que llegar a ser la iniciativa fundamental para establecer una cultura del transporte energético completamente nueva en el territorio comprendido entre el Mar Báltico y los mares Negro y Caspio. El Proyecto de un Espacio Común para el Transporte Energético requiere un incremento en la sostenibilidad y la transparencia del suministro de energía a Europa, particularmente proporcionando un equilibrio de intereses entre los países de tránsito, consumidores y proveedores de recursos energéticos de acuerdo con las regulaciones y principios de la Carta Europea de la Energía. En mayo del 2007 se celebró en Cracovia (Polonia) una Cumbre de la Energía en la que estuvieron presentes los presidentes de Ucrania, Polonia, Azerbaijzhán, Georgia y Lituania. Y en octubre del 2007, se celebró una cumbre en Vilnius (Lituania), continuación de la Iniciativa de Cracovia. Los presidentes de Letonia y Rumania, representantes de la Comisión Europea, Estados Unidos y otros diez países, así como destacados científicos y empresarios, se unieron a esta iniciativa.

2007 ha sido, para la política energética de la Unión Europea, un año de planes e iniciativas importantes. El reconocimiento público por parte de la UE de las amenazas que acechan a su seguridad energética ha generado el impulso necesario para pasar de las palabras a los hechos respecto a la realización de una serie de proyectos para el fortalecimiento de la seguridad, y para el reconocimiento por parte de todos los países de la prioridad que tiene la seguridad por encima de los beneficios económicos. El año próximo también será un año importante para la energía en Europa debido a la implementación de los ambiciosos objetivos e iniciativas formulados. Además, Francia –que presidirá la Unión Europea el año próximo– ya ha declarado que el tema energético será prioritario. De todos modos, a pesar de la presencia de un gran número de actores influyentes en la política energética, no será fácil llevar a la práctica los planes iniciados, y cada uno de los pasos que se den en este sentido contribuirá al objetivo buscado: el fortalecimiento de la seguridad energética de la Unión Europea.

## Notas

1. *Energy Corridors* (“Corredores energéticos”). European Commission Project Report [http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/energy\\_corridors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/energy_corridors_en.pdf)
2. Consejo de la Unión Europea. Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 21/22 de junio de 2007.
3. PIEBALGS Andris, Discurso en la “High Level Conference on Nabucco”, Budapest, 14 de septiembre de 2007.
4. El Comisario Piebalgs subraya la urgencia de las nuevas propuestas relativas al Mercado Energético Interior. Comunicado de prensa, Bruselas, 23 de noviembre de 2007.
5. Actitudes acerca de temas relacionados con la Política Energética de la UE. Informe analítico. Abril de 2007.
6. European Energy and Transport. Trends to 2030—update 2005. [http://ec.europa.eu/dgs/energy\\_transport/figures/trends\\_2030\\_update\\_2005/energy\\_transport\\_trends\\_2030\\_update\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update_2005/energy_transport_trends_2030_update_2005_en.pdf)
7. Discurso de apertura de la canciller alemana Angela Merkel en el Foro Económico Mundial de 2007 en Davos, Suiza. 24 de enero de 2007.
8. An European Strategic Energy Technology Plan (SET-PLAN). “Towards a low carbon future”. Bruselas: 22.11.2007.
9. PIEBALGS Andris. The Energy Challenges in the EU: Security of Supply, Sustainability and Competitiveness—Focus on Nuclear. Speech en el Sustainable Nuclear Energy Technology Platform. Bruselas: 21 de septiembre de 2007.
10. PIEBALGS Andris. The Energy Challenges in the EU: Security of Supply, Sustainability and Competitiveness—Focus on Nuclear. Speech en el Sustainable Nuclear Energy Technology Platform. Bruselas: 21 de septiembre de 2007.
11. SMIRNOV, S. “A” and “B” dream about the pipeline (“A” i “B” mehtaut o trube) / Expert Kazaknstan, 21.01.2008.
12. ROMANOVA, T.A. “Third package” and the Gazprom’s future (“Tretiy paket” i budushchee Gazproma) / Rossia v globalnoy politike. #6, Nov-Dec. 2007.
13. “Pipedreams”. The Economist, 24 de enero de 2008.
14. Turkmenistan is torn between the Russia and the EU (Turkmenia razryvaetsia mezhdru Rossiey i Evrosoyuzom) / Izvestia. 26.01.2008.
15. SMIRNOV, S. “A” and “B” dream about the pipeline [“A” i “B” mehtaut o trube]/ Expert Kazaknstan, 21.01.2008.