



Revista de Estudios en
Seguridad Internacional
Vol. 4, No. 2 (2018)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

Nuria G. Rabanal, "Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 2, (2018), pp. 67-80.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.8.5>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia

Energy Security from a European Union scope: the role of Russia

NURIA G. RABANAL

Universidad de León, España

RESUMEN: El propósito de este trabajo es mostrar la situación energética de la Unión Europea (UE), desgranar su política energética con especial referencia a la seguridad y tratar de ver el papel de Rusia en el escenario energético comunitario. Los hechos mostrarán cuál es la realidad que debe afrontar la UE, una realidad que le lleva a la adopción de estrategias tanto internas como externas que le permitan garantizar el suministro estable para las próximas décadas y donde Rusia juega un papel crucial. La complejidad estructural del sector energético ha llevado a la UE a la adopción de medidas que garanticen la diversificación de proveedores, la progresiva creación de un mercado interior energético y la búsqueda de alternativas factibles. Para dar respuesta a esta situación, ha diseñado una estrategia que le permita transitar de un modelo del uso de energías convencionales con altos niveles de eficiencia y ahorro energéticos, la inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) y la promoción de las energías renovables hacia un modelo energético más compatible con el medioambiente y, sobre todo, más garante de la independencia energética.

PALABRAS CLAVE: Economía Energética; Energía; Seguridad Energética; Unión Europea y Rusia.

ABSTRACT: The aim of this work is to show the energy situation of the European Union (EU) across the analysis of its energy policy focusing in energy security. The facts show the important role of Russia as energy player and its influence in the design of energy strategy of the EU. As a reply of the strong dependency of Russian imports, European institutions have developed a strategy structured in two dimensions; internal and external one with the aim to guarantee the international cooperation with third countries, the increasing of internal energy market integration, the promotion of energy save, and the search of effective alternatives to conventional sources. The EU Strategy has designed a joint of measures that includes the increasing in the efficient use of conventional sources combined with higher levels in energy Investment, Innovation and technological Development (I+D+I), and the promotion of renewables. This is the way to change the classical energy model to a new one more compatible with the environment and a sustainable economic growth but also that implies a significant reduction of energy dependence.

KEYWORDS: Energy; Energy Economics; Energy Security, European Union and Russia.

Recibido: 17 de junio de 2018

Aceptado: 3 de julio de 2018

INTRODUCCIÓN

La posesión de recursos energéticos abundantes ha sido históricamente un elemento clave en el posicionamiento económico de los países condicionando sus posibilidades de desarrollo económico. Poder garantizar una capacidad de autoabastecimiento e independencia energéticas es asegurar un crecimiento estable. La historia de los conflictos está llena de ejemplos que muestran el alto valor estratégico de la energía como motor interno, pero también como instrumento vertebrador de las relaciones internacionales a nivel global.

La Unión Europea (UE) se enfrenta, como proyecto económico y político al reto de asegurar su capacidad de autoabastecimiento y, con ello, una independencia energética que le permita seguir contando como actor en la escena internacional en las próximas décadas. Dotada de escasos recursos en combustibles fósiles, desde hace décadas se ve obligada a negociar de manera condicionada aspectos trascendentales con socios energéticos que usan esa materia prima básica de la economía como arma económica y política. Para dar respuesta a esta situación, la UE ha diseñado una estrategia que le permita transitar de un modelo del uso de energías convencionales con altos niveles de eficiencia y ahorro energéticos, la inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I), y la promoción de las energías renovables hacia un modelo energético más compatible con el medioambiente y, sobre todo, más garante de la independencia energética.

La primera parte del trabajo va dirigida a mostrar cuál es la realidad energética de la UE y cómo los hechos evidencian no sólo la trascendente conexión entre energía y economía, sino también las dificultades inherentes al diseño de cualquier política energética cuando la búsqueda de alternativas a largo plazo implica costes a corto y medio, y cuando resulta muy diferenciada la realidad energética de 28 socios con perfiles y necesidades diferenciadas.

En la segunda parte de nuestro trabajo, analizamos cómo ha afrontado la UE el diseño de su estrategia energética partiendo de la consideración de varios escenarios temporales con objetivos finales claros pero objetivos intermedios diferenciados entre el 2020, 2030 y 2050. Esa estrategia se ha hecho bajo el planteamiento interno de buscar un mercado interior de la energía más consolidado y cada vez más necesitado del principio de solidaridad energética entre sus Estados miembros, y en la búsqueda de una creciente consolidación de unas energías renovables que afrontan retos de rendimiento y tecnología importantes para el futuro. Al planteamiento interno le sigue el necesario externo donde las perspectivas por tipo de combustible varían en un escenario internacional que augura pérdida de protagonismo a nivel global de la UE en su conjunto. Entre ambos dominios – externo e interno – se sitúan las relaciones energéticas europeas en las que, lógicamente, Rusia desempeña un papel crucial.

El complejo papel de Rusia en el mercado energético internacional y los claroscuros que rodean su larga relación con la UE serán objeto de análisis en la tercera parte de nuestro trabajo poniendo de manifiesto que si bien el recelo domina las relaciones entre ambas regiones, su dependencia mutua es clara y en cualquier estrategia de juego que se planteen daría como resultado que ambos pierden a pesar de la diversificación de proveedores buscada por la UE y del giño a oriente que parece hacer en los últimos tiempos Rusia.

ESCENARIO ENERGÉTICO DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS HECHOS

El pasado energético de la UE y su valor estratégico está muy vinculado a sus orígenes como proyecto de integración económica. Tras la II Guerra Mundial, siendo el carbón y el acero elementos clave para la reconstrucción económica, resurge¹ un conflicto entre Francia y Alemania sobre el potencial de los recursos – de varias regiones pero especialmente del Ruhr – en una Alemania que era vista por Francia como “el verdadero motivo de la superioridad alemana” (Correljé & Van der Linde, 2006) dada su extraordinaria fuerza productiva en carbón y acero. A este conflicto dio respuesta un brillante Plan Schumann cuyo éxito inspiraría en 1959, la firma del Tratado de Roma sobre el que se sustentan los orígenes de lo que hoy conocemos como la UE.

Desde entonces hasta ahora, el objetivo energético ha estado siempre presente en las estrategias comunitarias: desde la defensa de los combustibles fósiles autóctonos autorizando ayudas al carbón de los Estados miembros, hasta la promoción de las energías renovables como medio para compatibilizar el objetivo de lucha contra el cambio climático con la independencia energética.

Aun con esos esfuerzos, la posición energética de la UE se debate en un escenario donde los “hechos” adjetivan claramente una situación crítica. A nivel mundial, nuestro modelo económico sigue dependiendo extraordinariamente del consumo de combustibles fósiles (Ranieri, 2010). La UE de los 28 consume el 11,4% de total mundial de energía, una producción de energía donde el consumo mundial por tipos de combustibles fósiles convencionales (petróleo, carbón y gas natural) supone aproximadamente el 81,1%.

Más allá de ese contexto global, el punto de partida de la situación energética actual se puede sintetizar en un conjunto de hechos clave que permiten entender la importancia de la seguridad.

El primer hecho constatable es que existe una estructura sectorial claramente dependiente de los combustibles convencionales donde las perspectivas sitúan a la UE en mayores niveles de dependencia energética que los actuales, y un escenario económico para el año 2050 (European Commission, 2016a) en el que claramente perderá – en su conjunto, y todos y cada uno de sus miembros por separado – posiciones en la economía mundial, lo que permite vislumbrar la necesidad de pensar no sólo en el rediseño de la estrategia global de la UE, sino más que nunca, en el dibujo de un plan energético sólido a largo plazo.

Un segundo hecho es que la UE tiene una reducida capacidad de autosuficiencia energética en fuentes de energía convencionales. Según los datos más recientes (EUROSTAT, 2017), casi el 16,7% de la generación de energía de la UE-28 proviene del gas natural, y solo el 9,1% proviene del petróleo. Al mismo tiempo, la Europa de los 28 es el tercer consumidor mundial de energía final. Como segunda economía del mundo y tercer consumidor energético mundial, está clara la alta dependencia energética de las importaciones y en especialmente de Rusia. Actualmente, Rusia es nuestro principal proveedor en gas, carbón, petróleo y gas licuado significativamente por encima de otros proveedores como son Noruega, Colombia, Arabia Saudí o Nigeria (dependiendo del tipo de combustible) lo que pone de manifiesto que lejos de disminuir ha aumentado el poder negociador y de presión que Rusia tiene respecto de Europa.

¹ Hablamos de resurgir porque no existe un claro acuerdo de autores sobre los orígenes del conflicto franco-alemán y que según algunos se remonta al Tratado de Versalles, aunque todos confluyen en el interés franco-alemán por el valor estratégico del Ruhr.

Asociado en parte al volumen de importaciones está el coste energético de las mismas (estimado en 500 millones de euros), un coste que además de tener un claro impacto en la estructura de gasto, muestra la vulnerabilidad de la Europa comunitaria para hacer frente a posibles shocks energéticos externos que colapsen la economía como ocurrió en el pasado. A este elevado gasto en importaciones hay que añadir el que se genera como consecuencia de la política de subvenciones energéticas a veces no muy bien justificadas por la UE (PwC, 2015) que han sido utilizadas por las autoridades públicas durante años tanto por los Estados miembros como por la propia UE como vía para que se alcancen objetivos sociales, económicos y ambientales: la reestructuración de sectores como el carbón y su impacto social, la reducción de la dependencia energética, la disminución de la pobreza energética o la eliminación de la desventaja competitiva de las industrias intensivas en energía son un ejemplo de ello.

Un tercer hecho que caracteriza el sector energético en la UE son unos precios de la electricidad un 30% más altos (Alberici et al., 2014) que los de USA. Los precios de la electricidad residencial europea históricamente han excedido los precios de EE.UU., una brecha que ha aumentado en los últimos años en parte debido a las propias tarifas eléctricas y en parte a la inversión en tecnologías de energía renovable y la combinación y el coste del combustible de generación. La propia Comisión Europea (Van der Hoeven, 2015) señala que las acciones requeridas para “descarbonizar” la generación de electricidad, han conducido a un fuerte crecimiento de la energía eólica y solar con el consiguiente impacto en las redes de la distribución pero sobre todo en un aumento de los costes de producción de la energía eléctrica, unos costes que han sido trasladados al consumidor final. A ello hay que añadir el movimiento de los sectores de gas y electricidad de los monopolios públicos a los mercados liberalizados que ha terminado por traducirse en un traslado de los costes al precio pagado por los consumidores finales.

Como consecuencia de la estructura de precios, la competitividad de la industria con intensidad energética alta se ha visto igualmente afectada. Tomando como referencia el caso de los precios del petróleo, las estimaciones (European Commission, 2016b) muestran que una disminución del precio del petróleo de 100 a 50 \$ puede generar una ganancia del PIB del 0,7%. y hasta la generación de 3 millones de empleos adicionales, es decir de un 1,3% de la fuerza de trabajo total de la UE de los 28. Es por ello, que se apuesta por una sustitución progresiva de combustibles convencionales apoyando el desarrollo de fuentes alternativas como las energías renovables.

Las energías renovables y su potencial son otro elemento a tener en cuenta. Con una gran capacidad de producción, en muchos Estados miembros se puesta por una reorganización de los mercados energéticos dirigida a una sustitución progresiva y competitiva que permita un mayor papel de las energías renovables en la generación eléctrica al tiempo que se reduce su coste vía inversión tecnológica. La gran apuesta por el papel de las energías renovables.

ESTRATEGIA ENERGÉTICA DE LA UE

Hemos visto que los análisis de tendencia muestran que la UE perderá peso económico en el escenario global en las próximas décadas mermando con ello su capacidad de negociación al tiempo que ve cómo – en ese escenario – deberá reducir su dependencia energética externa y diversificar sus fuentes. La seguridad del abastecimiento, la mejora de la competitividad y la compatibilización de la estrategia energética con el desarrollo sostenible y el cambio climático se han erigido en ejes de su actuación. Los pilares que

sustentan la política energética europea se han basado en el establecimiento de objetivos en tres períodos clave: 2020, 2030 y 2050². El cuadro adjunto, muestra las prioridades para cada período. A través de la comparación podemos ver cómo rasgo común la búsqueda de la compatibilidad del medioambiente con la energía y el importante papel que desempeñan tanto la seguridad del abastecimiento como la eficiencia.

Cuadro 1. Comparativa objetivos de la Estrategia energética europea

Estrategia 2020	Estrategia 2030	Estrategia 2050
Mejorar la eficiencia energética	Reducción del 40% de las emisiones respecto de las de los años 90	Alta eficiencia energética con una reducción de la demanda energética del 41%
Construir una real Unión Energética Europea	Conseguir una participación del 27% de las energías renovables en el consumo energético	Alta utilización de energías renovables con una cuota de participación en el consumo final bruto de energía del 75% y de un 97% de electricidad
Dar mayor protagonismo a los consumidores mejorando la oferta y la seguridad energética	Conseguir un ahorro energético del 27%	Captura y almacenamiento de carbono con mejora de las cuotas de descarbonización
Promoviendo el liderazgo europeo, tecnología energética e innovación		Baja utilización de la energía nuclear (32% de la generación de electricidad)
Fortaleciendo la dimensión externa de la UE en los mercados energéticos		

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos oficiales de la Comisión

La UE en su Libro Verde (Vrontisi et al., 2015) hace una referencia a la estrategia energética para el futuro. El control del crecimiento de la demanda con políticas horizontales y sectoriales, y la gestión eficiente de la dependencia de la oferta con el desarrollo de fuentes de energía menos contaminantes, más relaciones con los países productores y la promoción de la eficiencia energética son elementos clave en su planificación. La UE sigue siendo vulnerable a las perturbaciones energéticas externas y por ello debe aumentar su resistencia abordando el suministro de la seguridad del abastecimiento con medidas tanto a nivel interno como externo.

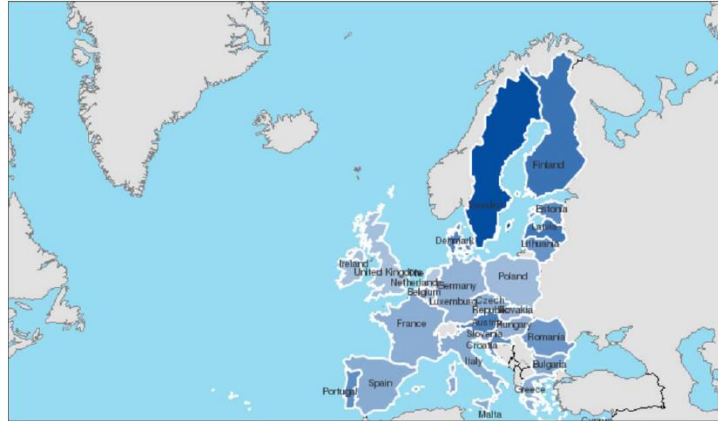
La dimensión interna de la seguridad del suministro

Desde un punto de vista interno y teniendo en cuenta la posición de las fuentes de energía tradicionales, parece evidente la necesidad de realizar esfuerzos sostenidos que permitan promover el aumento de la penetración de las energías nuevas y renovables en las economías de la UE. Eso significa, sobre todo, movilizar ayuda para promover su

² 2020 Energy Strategy, 2030 Energy Strategy y 2050 Energy Strategy son los documentos oficiales en los que se recogen las prioridades. Ver más en este sentido en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy>

desarrollo y uso. Las fuentes renovables solo pueden alcanzar un nivel suficiente de competitividad si reciben subsidios durante un tiempo relativamente largo y se acompañan de políticas y planes nacionales que refuercen su presencia en el modelo energético nacional. En la actualidad Suecia es el Estado miembro con mayor grado de penetración en el consumo final bruto del 53,82% mientras que Luxemburgo tan sólo tiene un 5,4% lo que evidencia grandes diferencias entre los Estados miembros que deben ser superadas si se desea una mayor estabilidad interna.

Mapa 1. Ratio de energía renovable en el consumo final bruto de energía en 2016



Fuente: [Indicators for monitoring progress towards Energy Union objectives](#) (European Commission)

La necesidad de incrementar los compromisos renovables en la UE pasa por estimular la inversión en tecnologías rentables y por el impulso de proyectos como el ambicioso *Plan solar del Mediterráneo* no exento de dificultades y de cierto escepticismo (European Commission, 2006) en su éxito debido a las complejidades inherentes a su puesta en marcha – diseño del mecanismo de incentivos, integración física al mix – y la demanda de fuertes inversiones y de un marco regulatorio complejo.

Desde el punto de vista interior, la opción nuclear se contempla bajo el prisma del examen de su relación con su contribución a la seguridad del suministro y las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque se considera su aportación a la garantía del abastecimiento, se opta por una reducción progresiva de su uso y una apuesta más decidida por las energías renovables en el consumo bruto y la generación eléctrica. Actualmente, 14 de los 28 Estados miembros tienen 129 reactores operativos. En torno a la energía nuclear convive una división de opiniones y actuaciones diferenciadas. Mientras que Alemania apuesta por un progresivo desmantelamiento de sus centrales nucleares, otros países como Eslovaquia, Finlandia o Francia aumentan su capacidad evidenciando que, por encima de los objetivos globales están los intereses nacionales de garantía del abastecimiento energético.

Por lo que respecta a la eficiencia energética, ésta forma parte de las políticas horizontales en la estrategia global de la UE. Según la Comisión (Comisión Europea, 2014), el ahorro desempeña un papel fundamental en la transición hacia un sistema energético más seguro, sostenible y seguro y es elemento clave en la seguridad.

Durante los últimos años, y como resultado de las medidas adoptadas es constatable la eficiencia conseguida en sectores como la construcción, la industria y el transporte. Los

edificios consumen menos energía, los consumidores están más informados sobre las opciones de compra, las emisiones de CO₂ en el sector del transporte se están reduciendo, y la industria es cada vez más consciente de las posibilidades de ahorro de energía. Los objetivos para 2030 incluyen una reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40% y un 27% de energía proveniente de fuentes renovables. De conseguirse, la contribución del ahorro de energía será del 25%.

Esta misma evolución positiva se ha conseguido con la reducción en el consumo y la intensidad de la energía primaria junto con la implementación de políticas ambiciosas en muchos de los Estados miembros en el sector industrial y el transporte.

La mejora de la eficiencia energética incluye medidas dirigidas a tres sectores principales: edificios, transporte e industria, todos ellos a desarrollar tanto en la dimensión pública como privada y siempre bajo el paraguas de una acción pública dominante. Teniendo en cuenta que alrededor del 30% del consumo de energía final se encuentra en las casas y edificios, un gran potencial de ahorro de energía permanece sin explotar, lo que hace necesario establecer planes de sistemas de promoción a nivel de Estado miembro. Para la Comisión, la dirección del consumo de calor, la promoción de la calefacción urbana en la planificación urbana, la división de incentivos entre el propietario y los inquilinos, la mejora del conocimiento técnico de los profesionales vinculados a la construcción y la provisión de apoyo financiero a las empresas de servicios energéticos, son elementos en el sector de la construcción.

El sector del transporte experimentó una disminución en el consumo de energía desde 2007 (Marín Quemada y Escribano Francés, 2010) pero no está claro si esta reducción se debe al impacto de la crisis económica o el uso más eficiente de la energía en el transporte. Los datos evidencian que la caída en el tráfico de mercancías fue en 2012 un 11% menor que en 2007, pero, al mismo tiempo, parece claro que la reducción en el consumo específico de automóviles nuevos se ha reducido en un 3,7% por año debido a las regulaciones sobre normas de etiquetado y emisión adoptadas por los Estados miembros.

En el caso de la industria, las políticas de eficiencia energética contribuyen a mejorar la competitividad. Alrededor del 20% del consumo de energía primaria de la UE corresponde a la industria. La fabricación es el sector donde el progreso en la eficiencia energética ha sido mayor. El apoyo a la innovación en nuevas tecnologías junto con la generación más eficiente de calor y electricidad parece ser la manera de lograr los objetivos propuestos.

Junto a este conjunto de actuaciones sectoriales y medidas de política económica transversal, se ha apostado por dos elementos adicionales de gran trascendencia interna: por un lado, la creación de una *Unión de la Energía* (Faber et al., 2015) y por otro, por el refuerzo interno basado en el *principio de solidaridad*. La creación de la Unión de la energía implica asumir la necesidad de recurrir a la escala europea para poder mejorar el mercado interior de la energía y la capacidad de resistencia ante perturbaciones exteriores. Lo que se defiende a través de este proyecto es que sólo con la colaboración interna se pueden conseguir mejoras significativas que afectarán no sólo a los consumidores sino también al propio mercado y los agentes intervinientes impulsando más interconexiones y suministro. Todo ello no es posible sin la consolidación y sobre todo aplicación del principio de solidaridad y confianza mutua en ese mercado interno. Este principio de solidaridad implicaría la preferencia en la ayuda a un estado vecino en caso de crisis grave energética. El principio de solidaridad cobra especial relevancia en el caso del gas natural y surge como respuesta a la crisis que durante los inviernos de 2006 y 2007 sufrieron los

ciudadanos de Estados miembros orientales como consecuencia de perturbaciones temporales en dicho suministro.

La dimensión externa de la seguridad del suministro

Es evidente que la coyuntura actual fuerza a una definición de estrategia externa para la garantía y la estabilidad energética de la UE. Nuestra fuerte dependencia, señalada ya anteriormente, fuerza a la adopción de medidas que corrijan los posibles “*puntos débiles*”. Tal y como hemos señalado anteriormente, la UE importa el 59,3% de la energía que consume siendo el porcentaje del 90% en el caso del crudo, del 66% en el gas natural y de un 42% en otros combustibles. Esta situación es más grave cuando se consideran los datos a nivel de Estado miembro especialmente de algunos – región del Báltico y Europa oriental – cuya situación puede llegar a ser muy crítica en caso de colapso energético debido al escaso nivel de integración de sus mercados energéticos, la baja interconexión de sus infraestructuras energéticas y su casi exclusiva dependencia de un gas natural importado de Rusia. Según datos de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2014) seis países miembros dependen de Rusia como único suministrador externo tanto de gas natural – que utilizan para cubrir una cuarta parte de sus necesidades energéticas totales – como de electricidad.

La UE se enfrenta a un mercado interior claramente diferenciado entre unas regiones europeas y con un posicionamiento exterior que la fuerza a tomar posiciones estratégicas a medio y largo plazo. Dentro de sus prioridades está el ampliar las conexiones entre la red energética europea con los países vecinos entre los cuales se encuentra los candidatos de los Balcanes occidentales y los que están incluidos en la *Política Europea de Vecindad*. La firma definitiva del *Tratado de la Comunidad de la Energía* en 2006³ impulsó el corredor del sudeste de Europa contribuyendo a la diversificación de suministros. Consciente de su papel como actor global los esfuerzos también se dirigen al uso de la influencia europea en la promoción a nivel global de mayor transparencia en los mercados internacionales, una transparencia de se logra a través de la introducción de competencia en los mercados energéticos y de la mayor diversificación de los proveedores internacionales.

El desarrollo de mecanismos de intercambio de información sobre acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en los que la UE debe actuar como dinamizador de la unión energética interior mejora la consolidación interna del mercado energético y favorece la creación de economías de escala que promuevan la puesta en marcha de grandes infraestructuras que unan la UE con terceros países. En este sentido, es cierto que se enfrenta al reto de controlar la inestabilidad política, comercial y jurídica de algunos de sus potenciales socios⁴ debiendo ser cuidadosos en el establecimiento de mecanismos que garanticen la estabilidad de dicha colaboración.

La diversificación exterior de proveedores en rutas de transporte y el uso de combustibles como el gas natural y petróleo ha supuesto la apertura de nuevos corredores

³ Decisión de la Comisión de 29 de mayo de 2006 sobre la Celebración del Tratado de la Comunidad de la energía fue precedida por la creada en 2004 e integrada por Albania, República de Bulgaria, Bosnia Herzegovina, República de Croacia, Macedonia, Montenegro, Rumanía, Serbia y la representación de la ONU en Kosovo para la creación de un mercado integrado de gas natural y electricidad. Este Tratado refuerza la conexión de Grecia a los nodos de electricidad y gas natural del sudeste de Europa.

⁴ En este sentido, por ejemplo, el Consejo Europeo autorizó a la Comisión para negociar un acuerdo para establecer un marco jurídico con Azerbaiyán y Turkmenistán.

de suministro. El corredor meridional del gas permitirá cubrir entre un 10 y un 20% de la demanda estimada para el 2020 y la potencial comunicación con el suministro de regiones como el Caspio y Oriente Medio de manera duradera consolidará nuevas alternativas de suministro.

La consolidación de las relaciones exteriores energéticas exige de la cooperación con otros proveedores diferentes a Rusia. Si bien es cierto que hay que diferenciar según el tipo de combustible, lo cierto es que la tendencia a la sustitución del petróleo por el gas en poco cambia el dominio de algunos países vecinos sobre el mercado. Noruega, junto a Argelia y Nigeria dominan el suministro alternativo a Rusia en la UE en gas natural, y Arabia Saudí e Irak en el petróleo; por lo que la UE dirige sus esfuerzos a la mejora de las relaciones bilaterales. En esta misma línea se plantea la cooperación transnacional, una colaboración que plantea dilemas claros. Los acuerdos transatlánticos con EE.UU. especialmente suponen el diseño de canales de distribución y de la armonización de intereses sobre precios, algo que a EE.UU. de momento no le plantea problemas dado el mayor atractivo que ofrece el mercado asiático en precios. Aunque la UE está rodeada de proveedores diversificados, las amenazas por riesgo político y religioso, y la necesidad de reevaluar la estrategia de inteligencia energética y proteger la seguridad de infraestructuras críticas de amenazas emergentes – ciberseguridad – mueve a la UE a buscar socios más estables al otro lado del atlántico e incluso a plantearse el reto productivo de la explotación de los recursos de gas y petróleo no convencionales⁵.

Más allá de la fijación de objetivos en el marco de estrategias generales, la UE debe afrontar el reto de conseguir un verdadero plan energético exterior algo que no resulta fácil dado que a pesar de los esfuerzos de coordinación vertical siguen siendo los Estados miembros quienes toman sus decisiones de manera individual. El componente geoestratégico sigue dominando la gestión de la política europea y – más allá de ciertos compromisos puntuales a nivel global – se sigue percibiendo una gran debilidad europea en este campo. No es fácil adivinar el escenario en el que debe moverse la mejor estrategia de la UE. Trabajos como los de Correljé y Van der Linde (2006: 535-536) dibujan escenarios estratégicos en los que ésta o bien se enfrenta a una intensificación del papel de los mercados y las instituciones – “*The markets and institutions storyline*” – en las que la supervivencia exigirá de un gran esfuerzo de mantenimiento de relaciones bilaterales minadas continuamente por inestabilidades religiosas y políticas; o bien deberá abordar una tendencia hacia la formación de grandes bloques – *Regions an Empires Op. Cit. Pág 536* – y la división del mundo en grandes bloques y regiones en los que el bilateralismo y el control sobre bienes y flujos serán la nota dominante.

EL PAPEL DE RUSIA EN SU RELACIÓN ENERGÉTICA CON LA UE

La energía constituye para Rusia una importante herramienta geopolítica con la que ejercer una posición de liderazgo no sólo en su zona de influencia más cercana, sino también a nivel global. La cuestión rusa en el contexto europeo presenta una doble dimensión que intentaremos abordar en este apartado: por un lado, el desarrollo de relaciones y cooperación bilateral – lo que ha representado ventajas para ambas partes – y, por otro lado, el recelo permanente sobre la actuación rusa y el manejo de la energía como eje de su fuerza política.

⁵ Bajo la denominación de “*no convencionales*” se hace referencia al petróleo o gas no producido o extraído por métodos convencionales incluyendo procesos físicos o químicos previos al proceso de refinación.

La colaboración entre la UE y Rusia tiene ya sus antecedentes (CIDOB, 2002) en la firma de un *Primer Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica de la UE con Rusia* en el año 1989 y que se ha extendido a lo largo del tiempo con la oscilante ruptura de relaciones y reforzamiento debido esencialmente al papel que Rusia ha desempeñado en conflictos internacionales algunos de ellos cercanos a la frontera europea como ha sido el caso de Ucrania. En materia energética, es clara la fortaleza de Rusia sobre el mercado europeo a pesar de que en los últimos años los logros en materia de diversificación, eficiencia energética y potencial renovable por parte de la UE haya estresado su poder.

El objetivo de la UE es aumentar la convergencia de los dos mercados energéticos haciendo que la Federación Rusa optimice beneficios socioeconómicos al tiempo que la UE mejora la competitividad. El diálogo se ha fortalecido en materia de seguridad con la firma de un *mecanismo de alerta precoz*⁶ como vía para garantizar el funcionamiento del mercado interno al tiempo que promueve la cooperación en caso de emergencias de abastecimiento o repuntes inesperados de la demanda y que ha culminado en la creación de un Consejo Consultivo de gas UE-Rusia. La necesidad de grandes infraestructuras de suministro para ambos socios con la inclusión de terceros países también ha sido objeto de negociación. Rusia, precisa de acuerdos con la UE en materias como tecnología, eficiencia energética y seguridad nuclear una moneda de cambio que ha encontrado el marco perfecto para su desarrollo en la Asociación Rusa para la modernización⁷.

Desde el punto de vista de seguridad, Rusia es el principal proveedor y casi exclusivo de gas natural y petróleo de varios Estados miembros. Un corte completo de suministro ruso del gas durante un mes en estos países (De la Cámara, 2008) supondría un aumento del 37% de los precios del combustible y una reducción de la capacidad de satisfacer la demanda⁸ desde el 100% al 77% todo ello contando con el alivio que podría suponer la sustitución de suministro con las aportaciones de Noruega y el Norte de África. Rusia es conocedora del poder que le otorga la llave energética y por eso hace uso de ella aún a pesar de las declaraciones conjuntas⁹ con las instituciones comunitarias de no utilizar la energía como arma.

Igualmente, subsiste en las instituciones comunitarias la preocupación por las inversiones en infraestructuras que hacen compañías extranjeras en territorio comunitario y cuyo control normativo no debe escaparse de las manos europeas. En los últimos años, el acceso directo de la compañía GAZPROM a las redes de transporte de algunos de los Estados miembros de la UE y la negociación bilateral de nuevas infraestructuras con compañías europeas, si bien ha supuesto un beneficio innegable para el consumidor, ha añadido más incertidumbre en el control del capital ruso. Países con demandas medias de gas como Alemania, Italia o Reino Unido son ejemplo de ello al ofrecer a cambio de contratos a largo plazo que garanticen la capacidad de suministro a precios estables, acceso a su red de distribución e incluso a la participación en inversiones directas¹⁰. Esta negociación bilateral no es el escenario que manejan los Estados miembros que más

⁶ Comisión Europea, 2011.

⁷ La Asociación Rusa para la modernización es un marco flexible creado entre la UE y Rusia para impulsar reformas económicas, el crecimiento y la competitividad entre ambas regiones.

⁸ Simulación realizada por el Centro Regional de Políticas Energéticas.

⁹ En la última cumbre UE- G7 uno de los temas tratados fue el inicio de un proceso de desarme que impidiese el uso de la energía como arma en el futuro.

¹⁰ En el caso de Francia, se han negociado contratos a largo plazo con la compañía rusa y participaciones en el capital social de consorcios energéticos. En el caso de Alemania ha sido además de un suministro a largo plazo a precios estables la participación en la construcción del gaseoducto del norte de Europa. Explicaciones más extensas pueden encontrarse en la Op. Cit.

dependen de las importaciones rusas, países que además de una histórica mala relación con ella, tienen poco poder coercitivo o de negociación y que, lejos de plantear acuerdos bilaterales, buscan el apoyo estratégico de la UE como organización supranacional que defienda sus intereses.

A este complejo panorama debe sumarse el papel de las denominadas “zonas de tránsito” (Sánchez Andrés, 2008) o países donde las dos partes negociadoras asumen un riesgo de transporte a veces complejo de resolver. La vulnerabilidad asociada al transporte de la energía puede suponer el robo de combustible lo que priva por una parte al consumidor del suministro demandado y daña los intereses del productor al no permitirle llegar al mercado final. Los recientes casos de Ucrania y Bielorrusia son una muestra clara de los potenciales daños que pueden generar este tipo de situaciones y por ello, tanto la UE como Rusia intentan resolver esta situación a través de proyectos que permitan la conducción directa de hidrocarburos (caso del gaseoducto del norte y sur de Europa) y en otros casos proponiendo la participación de consumidores y productores no estatales en la gestión y toma de decisiones de las empresas responsables del transporte en un intento de limitar las decisiones unilaterales de los países por los que pasan dichas infraestructuras.

Pero si para la UE no es fácil dejar de lado su relación energética para Rusia, para Rusia no es tampoco asequible romper relaciones (Proedrou, 2018) o estresar a la UE. Lo que para un lado de la balanza supone depender en exceso de un solo proveedor, implica para el otro lado la misma dependencia económica de manera que todo apunta a que sean como sean sus relaciones, los dos se necesitan. La capacidad rusa para presionar política y comercialmente se ha reducido gracias, entre otros aspectos, al aumento de la competencia existente en el mercado internacional del gas. El impacto sobre la economía rusa de la energía implica que el 53% de los ingresos rusos provienen de la energía. El 72% de las exportaciones rusas son energéticas y casi un 5% de su PIB lo genera la energía. Si a ello añadimos que el 55% de las ventas de la compañía rusa GAZPROM proceden de la UE, el resultado es una dependencia energética de Rusia con vulnerabilidades críticas ante cualquier reducción/diversificación del sector en los países consumidores y un mayor riesgo de tránsito en la zona europea. Conocedora de esta situación, Rusia ha dado un giro hacia oriente poniendo sus nuevos horizontes comerciales en China. Las sanciones impuestas por el caso de Ucrania junto con la necesidad de buscar nuevos clientes (Charap et al., 2017; Røseth, 2017) y socios parece estar detrás de esta nueva forma de actuar.

El giro oriental no amenaza sustancialmente la posición europea dado que China recela de Rusia, existen dificultades físicas a corto y medio plazo para suplir las bajas infraestructuras y porque China tiene proveedores con los que diversificar su mercado.

CONCLUSIONES

La UE y su futuro energético, a pesar de los esfuerzos por llevar a cabo una política a largo plazo que resuelva su situación de alta dependencia externa, están sometidos a unos niveles de incertidumbre crecientes. El diseño del sector energético que internamente busca una mayor integración del mercado energético europeo – incluso contando con socios externos que contribuyan a la creación de una unión energética – sigue sin resolver la realidad diferenciada entre sus Estados miembros. La integración diferenciada a nivel regional está siendo la nota dominante en las relaciones entre países, siendo los acuerdos energéticos bilaterales la nota dominante en la estrategia país. Este hecho, parece estar

impidiendo la consolidación del mercado energético europeo, una consolidación que exige de mayor supranacionalidad en la colaboración energética entre países.

La aplicación del principio de solidaridad y confianza mutuas debe dar pasos hacia adelante dentro de la UE si realmente se quiere combatir la dependencia energética interna y externa. Como cabe esperar, va a resultar difícil conseguir que los Estados miembros que mayor capacidad de autoabastecimiento energético tienen sientan que es la cesión de su autonomía energética la clave de la supervivencia energética del conjunto del proyecto europeo y la menor dependencia de suministradores como Rusia. La formación de áreas regionales de cooperación energética dentro de la UE constituye un primer paso en este camino. Sin embargo, a largo plazo será necesario instrumentalizar una política energética que amplíe esas fronteras al conjunto del territorio comunitario. La creciente sustitución del petróleo y el carbón por el gas natural no ha permitido cambiar la relación de dependencia de la UE con Rusia, aunque sí ha permitido variar la carta de proveedores.

Si se desea que las energías renovables realmente supongan una alternativa, el esfuerzo en la búsqueda de su rentabilidad ha de ser continuado al tiempo que la eficiencia energética debe ampliar sus objetivos especialmente en aquellos sectores de intensidad energética alta. La UE debe proseguir en el esfuerzo de promover fuentes renovables como parte de su oferta global siendo al tiempo conscientes de que su impulso ha de ir acompañado de políticas de eficiencia en el consumo y en sectores como el del transporte donde su consumo sigue siendo alto. La competitividad de la industria y de la propia economía europea puede estar fuertemente condicionada por una evolución de precios de la energía inadecuada.

Sin esa consolidación de una política europea energética poco puede avanzarse en la dimensión externa donde se juega de manera ambivalente con los intereses Estado-Estado y los de la UE-Estado. El papel de Rusia es crucial, pero también lo es para el futuro de Rusia la propia UE que se erige como cliente fiable y estable para sus productos, a la vez que proveedor de la tecnología necesaria para continuar con la explotación de sus recursos. La progresiva ampliación de las fronteras comunitarias y su acercamiento físico con Rusia abren las puertas un futuro incierto especialmente en el papel que desempeñan los países de tránsito energético y la vulnerabilidad económica que supone para Rusia la enorme dependencia energética de su economía. La relación energética de Rusia con la UE permite ver con claridad la tendencia de Rusia a usar la energía como arma económica y diplomática. La reacción de la UE ha sido la búsqueda de terceros países con los que paliar la eficacia del arma energética rusa. Aunque se ha conseguido cierta mejora en este sentido, sigue siendo insuficiente, especialmente para los socios europeos próximos a la frontera rusa cuya dependencia es mayor que la media de la UE y que, por razones históricas y políticas, tienen una deteriorada relación con Rusia.

Para Rusia, la UE sigue siendo esencial en su supervivencia económica por el importante peso que tiene la energía en su Producto Interior Bruto. La tendencia de la UE a diversificar su demanda de energía primaria puede llegar a debilitar su posición dominante, razón por la cual ha empezado a desarrollar estrategias que le garanticen su modelo económico con el giro hacia Asia y Oriente.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Nuria G. Rabanal es Profesora del Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de León, España.

REFERENCIAS

- Alberici, Sacha, Boeve, S., Broevoost, P., Deng, Y. & Förster, S. (2014), "Subsidies and costs of EU energy Final report Subsidies and costs of EU energy Final report", European Commission.
- De la Cámara, Manuel (2008), "Las relaciones entre la UE y Rusia", *UNISCI Discussion Papers*, Vol. 16, No. January, pp. 85-110.
- Charap, Samuel, Drennan, J. & Noël, P. (2017), "Russia and China: A New Model of Great-Power Relations", *Survival, Routledge*, Vol. 59, No. 1, pp. 25-42.
- CIDOB (2002), "Diez años de relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea", *Revista CIBOD d'Affairs Internationals*, No. 59, pp. 191-205.
- Comisión Europea (2014), "Un Marco Estratégico En Materia Del Clima y Energía Para El Período 2020-2030", COM(2014)15 Final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0015>.
- Correljé, Aad & Van der Linde, C. (2006), "Energy supply security and geopolitics: A European perspective", *Energy Policy*, Vol. 34, No. 5, pp. 532-543.
- European Commission (2006), "Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy", COM(2006)105 Final.
- (2016a), "EU Energy in Figures", *Statistical Pocketbook 2016*: <https://doi.org/10.2833/03468>
- (2016b), "Energy prices and costs in Europe COM(2016)769 final", *International Immunology*, Vol. 26, No. 6, p. 247.
- Faberi, Stefano, Lapillonne, B., Paolucci, L. & Pollier, K. (2015), "Odyssee-MURE 2012 Trends and policies for energy savings and emissions in transport", Vol. 22, No. September, p. 83.
- Van der Hoeven, Maria (2015), *Indicadores de Eficiencia Energética: Bases Esenciales Para El Establecimiento de Políticas*, edited by International Energie Agency.
- Marín Quemada, José María y Escribano Francés, G. (2010), "El Plan Solar Mediterráneo y la integración energética Euro-Mediterránea", *Economía Industrial*, No. 377, pp. 118-126.
- Proedrou, Filippo (2018), "Russian Energy Policy and Structural Power in Europe", *Europe-Asia Studies*, Routledge, Vol. 70, No. 1, pp. 75-89.
- PwC (2015), "The Long View How will the global economic order change by 2050?", *Iberglobal, El mundo en 2050-PWC*: <http://www.iberglobal.com/index.php/competitividad-internacional/1430-el-mundo-en-2050-pwc>.
- Ranieri, Ruggero (2010), "El Plan Schuman y la CECA: experiencias fundamentales para la construcción de Europa", *Puente@Europa*, No. 1, pp. 16-24.
- Røseth, Tom (2017), "Russia's energy relations with China: passing the strategic threshold?", *Eurasian Geography and Economics*, Routledge, Vol. 58, No. 1, pp. 23-55.
- Sánchez Andrés, Antonio (2008), "La dependencia energética europea de Rusia", *Boletín Económico Del ICE*, Vol. 842, No. 842, pp. 97-110.
- Vrontisi, Zoy, Kitous, A. & Saveyn, B. (2015), "Impact of low oil prices on the EU

economy", *JRC Technical Reports, EUR 27537 EN:*
<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC98188>