

PANORAMA Y DEBATES



Rusia y la política energética de la Unión Europea

Antonio Sánchez Andrés *

RESUMEN: A raíz de las irregularidades en el suministro de gas a la UE en 2006 y 2009 procedente de Rusia se ha vuelto a plantear el papel de este país en el ámbito energético-gasista europeo. En el diseño de un marco para la política energética europea se ha ido reconociendo un papel singular a Rusia, aunque una de las formas de incorporar a ese país en el ámbito energético europeo ha sido a través de su consideración como un riesgo geopolítico. Este enfoque se sustenta en el gran volumen de hidrocarburos que la UE adquiere en Rusia, dependencia que puede suponer que ese país pueda influir unilateralmente en el establecimiento de cantidades y precios, así como en las formas de reorganización del sector gasista europeo. Sin embargo, este enfoque no considera la situación del mercado del gas ruso y, en especial, que las exportaciones de este hidrocarburo a la UE son estratégicas para Rusia. En este artículo se cuestiona que pueda realizarse una instrumentalización de las ventas de gas a la UE y, por tanto, el riesgo geopolítico tiene una importancia menor. Así pues, en el diseño de la política energética europea debería perder relevancia el mencionado riesgo y ganar prioridad la posibilidad de que no se realicen las inversiones suficientes en Rusia, que puedan garantizar la creciente demanda de gas ruso de la UE.

Clasificación JEL: F1, L71, P2.

Palabras clave: Rusia, Unión Europea, energía, gas, comercio, política económica.

Russia and the energetic policy of the European Union

ABSTRACT: The problems for the Russian gas supply to the EU in 2006 and 2009 raised the question on the relationship between these areas. The EU includes Russia in its energy policy, but as a geopolitical risk. The ground of this view is the big volume of hydrocarbons that the EU imports from Russia that implies a dependency of the former. It is assumed that Russia can influence the prices, the quantities, as well as the capability for restructuring the European gas sector. Nevertheless, this view doesn't consider the role of the gas in Russia and, in particular,

* Dirección para correspondencia: Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia, Campus dels Tarongers, s/n, 46022 Valencia. E-mail: Tono.Sanchez@uv.es.

Recibido: 5 de abril de 2009 / Aceptado: 13 de noviembre de 2009.

the Russian gas export strategic value from the Russian view. This paper questions that Russia could use the gas export to EU as a political vector and, by the way, proposes the geopolitical risk to have a minor relevance. So in the European energy policy the geopolitical risk of Russia should lose importance and should increase the priority about the absence of investments in the Russian gas sector that can establish limits to the imports of Russian gas in the future.

JEL Classification: F1, L71, P2.

Keywords: Russia, European Union, energy, gas, trade, economic policy

1. Introducción

Con la descomposición de la Unión Soviética se ido formando una nueva estructura de relaciones entre la UE y Rusia, dentro de la cual uno de los componentes más importantes es el relacionado con la energía. En concreto, la UE presenta una ausencia de hidrocarburos, que es una de las fuentes esenciales sobre la que se construye el crecimiento actual. Dentro de los hidrocarburos se debe distinguir por su distinta naturaleza e implicaciones económicas entre el petróleo y el gas. Aunque las compras de petróleo de la UE a Rusia son masivas y aumentarán en el futuro, el mercado en el que se mueve este hidrocarburo es bastante flexible y está mundializado. Sin embargo, el gas presenta unas peculiaridades destacadas. En concreto, se espera un rápido aumento en la demanda europea de este hidrocarburo, en un mercado internacional que se encuentra muy regionalizado. Por este motivo, se ha argumentado que existe una gran dependencia de la UE respecto a Rusia y que ésta puede ser utilizada políticamente por ese país eslavo para presionar a las autoridades y países miembros comunitarios. En este contexto, las relaciones gasistas entre ambas partes se encuentran en un lugar prioritario.

En este trabajo se pondrán de manifiesto las relaciones energéticas entre la UE y Rusia, pero subrayando los aspectos relacionados con el gas, que son los que más polémica están suscitando en los últimos años. En el segundo apartado se destacarán los principales hitos de la construcción de la nueva política energética europea, destacando su faceta exterior, que es donde tienen lugar las interacciones con Rusia, al tiempo que se aludirá a las transacciones de gas. En el tercer apartado se apuntará la política energética rusa diseñada en los primeros años del siglo XXI, con la llegada de Putin a la presidencia del país. En el cuarto apartado se establecerán los puntos de conexión entre las políticas energéticas europea y rusa, al tiempo que se destacarán las principales fricciones entre ambas partes.

2. La política energética europea

2.1. El marco del diseño de la política energética

Un primer componente del marco del diseño de la política energética es la estructura institucional de toma de decisiones en la Unión Europea. El reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros se define en los Tratados internos. Entre las primeras competencias propias de la Unión destacan las agrícolas y las comerciales, sobre las que la Comisión tiene derecho a tomar decisiones propias. Sin embargo, la tendencia no ha sido la de extender las competencias propias de la Unión, sino la de ampliar las compartidas con los Estados miembros. Aún así, los aspectos energéticos siempre han sido competencias exclusivas de estos últimos. Debe destacarse que en el Tratado de Lisboa, que es en el que más se ha avanzado en tratar de otorgar capacidad de decisión sobre energía a la Unión, se sigue reconociendo esos ámbitos como exclusivos de los Estados miembros. En particular, se reconoce que el Parlamento Europeo y el Consejo pueden adoptar medidas relacionadas con garantizar el funcionamiento de este mercado, la seguridad en el abastecimiento, el fomento en la eficiencia energética o las interconexiones de redes energéticas, pero que ello «no afectará al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (Título XX Energía, art. 176A, Tratado de Lisboa). Así pues, la composición interna del uso de energía de cada país (el mix energético), núcleo esencial de los aspectos energéticos, constituye una competencia estrictamente perteneciente a los Estados miembros. En estas circunstancias, la posibilidad de realizar una política energética común se encuentra muy limitada (Correljé y Van der Linde, 2006; Haghghi, 2008, y Sierra, 2006).

Un segundo elemento marco de esta política es la situación energética de la Unión Europea. El consumo de energía en la UE se ha caracterizado en los últimos diez años porque una parte considerable ha sido cubierta por hidrocarburos. En concreto, durante los últimos diez años estas fuentes energéticas han satisfecho el 60% del consumo interno. Un elemento destacable es que la composición de hidrocarburos ha cambiado puesto que ha tenido lugar una reducción relativa en el consumo de petróleo, en dos puntos porcentuales y se ha acrecentado la utilización de gas en tres puntos. Complementariamente, se ha operado un cambio en el mix energético europeo en el sentido de reducir el consumo de carbón en beneficio de la utilización de energías renovables. Mientras tanto, el peso de la energía nuclear se ha mantenido alrededor de un 14%.

Como la UE es deficitaria en hidrocarburos y existe una tendencia a agotar sus reservas existentes, el gran peso de este tipo de recurso energético en su mix energético presenta una especial trascendencia. De hecho, esta situación se ha reflejado en la necesidad de importar un volumen creciente de recursos energéticos, de manera que la dependencia en este ámbito ha pasado de un 46,1% en 1997 a un 55,4% en 2006. No obstante, cabe considerar particularmente aquello que acontece con el gas natural, puesto que no sólo ha aumentado su consumo, sino que ha crecido considerablemen-

Tabla 1. Parámetros energéticos de la UE (27 países) (en miles de tm equivalentes de petróleo)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Producción total energía primaria	962.463	940.507	942.829	933.041	933.275	nd	927.570	923.698	891.830	871.777
— Carbón	264.679	237.384	222.391	211.995	210.616	210.026	208.909	201.235	195.092	190.424
— Petróleo	167.895	171.468	177.638	169.845	158.768	161.540	151.579	140.892	128.338	116.728
— Gas	201.149	199.337	203.029	207.559	208.169	204.288	199.809	203.242	188.677	179.413
— Nuclear	235.858	236.761	243.350	243.761	252.533	255.425	256.886	260.130	257.360	255.342
— Energía renovable	92.358	95.319	95.721	99.031	101.746	nd	107.943	115.983	120.013	127.962
% Petróleo/Prod. Total	17,4	18,2	18,8	18,2	17,0	nd	16,3	15,3	14,4	13,4
% Gas/Prod. Total	20,9	21,2	21,5	22,2	22,3	nd	21,5	22,0	21,2	20,6
Importación neta energía primaria	784.723	813.942	790.751	826.298	857.458	858.115	904.534	940.860	986.069	101.0424
— Petróleo y derivados	534.150	554.769	519.648	533.038	556.754	542.544	564.805	579.675	599.854	608.035
— Gas	162.484	169.257	183.163	192.531	191.200	207.682	223.509	235.303	257.366	266.455
Consumo interior energía primaria	1.703.659	1.721.551	1.710.136	1.722.908	1.762.743	nd	1.803.128	1.823.493	1.825.958	1.825.279
— Fuel sólido	348.899	337.328	312.476	321.007	321.906	320.914	331.906	329.909	319.923	325.226
— Petróleo	662.459	676.800	670.396	658.726	674.954	668.136	674.780	676.697	676.861	672.968
— Gas	359.220	370.604	382.586	393.417	404.083	405.956	425.915	435.722	445.998	437.978
— Nuclear	235.858	236.761	243.350	243.761	252.533	255.425	256.886	260.130	257.360	255.342
— Renovables	92.567	95.464	95.839	99.417	102.232	nd	108.295	116.709	121.187	129.735
% Petróleo/Consumo Total	38,9	39,3	39,2	38,2	38,3	38,1	37,4	37,1	37,1	36,9
% Gas/Consumo Total	21,1	21,5	22,4	22,8	22,9	23,1	23,6	23,9	24,4	24,0
% dependencia externa global	46,1	47,3	46,2	48,0	48,6	nd	50,2	51,6	54,0	55,4
% dependencia externa gas	45,2	45,7	47,9	48,9	47,3	51,2	52,5	54,0	57,7	60,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

te la dependencia de sus importaciones: de un 45,2% en 1997 a un 60,8% en 2006. El creciente uso del gas y la necesidad de importarlo ubica a este hidrocarburo en una posición estratégica dentro de la seguridad energética futura de la UE. De hecho las diversas proyecciones de futuro ponen de manifiesto que se mantendrá la tendencia apuntada durante los últimos años. Así pues, en 2010 se puede llegar a necesitar cubrir el consumo en un 62,3% con importaciones, en 2020 con un 72,4%, mientras que en 2030 la dependencia del gas exterior puede suponer el 79,8%¹.

Al acrecentamiento en el consumo del gas y en la dependencia en obtenerlo del exterior se añade la necesidad de importar la práctica totalidad del petróleo. De hecho, mientras que en 2005 las compras en el exterior de petróleo eran del 82% del conjunto de las necesidades totales, en 2030 se estima que ascenderán al 93%. Por tanto, el aumento en la dependencia de gas significa para la UE pasar a importar masivamente todo tipo de hidrocarburos (Sánchez, 2008a). Por añadidura, mientras que el mercado internacional del petróleo es muy flexible, en el caso del gas, se encuentra muy regionalizado y la vinculación a unas zonas de abastecimiento muy localizadas se acrecienta sensiblemente. En particular, la UE importa alrededor del 90% del gas de tres países, Argelia, Noruega y Rusia, siendo este último el primer suministrador, aunque en los últimos años su cuota de mercado se ha reducido de un 50% en 2000 a un 43,5% en 2006. No obstante, en el futuro, con el agotamiento del gas en Noruega se prevé que su suministro será sustituido por adquisiciones en Rusia. El gran peso de este país eslavo como proveedor de gas y la falta de flexibilidad en este mercado levanta susceptibilidades en la UE acerca de posibles irregularidades en las relaciones gasistas con Rusia y, en especial, al uso político del gas. En este sentido se presume que existe un riesgo geopolítico. Éste se materializa en el temor de que Rusia pueda manipular los mercados a corto plazo, cuestionar unilateralmente los contratos, realizar inversiones insuficientes para generar carestías y elevaciones en los precios o aislar los mercados europeos a través de la construcción de los nuevos gasoductos.

Tabla 2. Importaciones de gas de la UE, según países de procedencia (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argelia	22,16	22,06	21,12	19,51	20,52	18,76
Egipto	0,00	0,00	0,00	0,00	1,84	2,79
Libia	0,38	0,26	0,30	0,46	1,91	2,83
Nigeria	2,45	2,25	3,29	3,92	3,97	4,93
Noruega	24,19	26,92	26,40	26,77	24,30	24,99
Omán	0,46	0,47	0,23	0,51	0,65	0,25
Qatar	0,31	0,91	0,79	1,53	1,78	2,15
Rusia	50,06	47,12	47,88	47,30	45,04	43,30
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2008).

¹ Las cifras sobre situación futura son estimaciones propias utilizando la tendencia marcada entre 2002 y 2006. Las estimaciones de la UE de dependencia de gas para el año 2030 son ligeramente mayores y equivalentes a un 84% (CCE, 2009).

2.2. La construcción de una política energética europea

Aunque la energía aparecía explícitamente como aspecto de vital importancia en dos de los Tratados comunitarios (CECA y Euratom), el propio Tratado constitutivo no hizo referencia explícita a la energía. Así pues, la política energética ha sido, desde el principio, un ámbito de decisión de los países miembros de la Unión Europea. Siendo consciente de esta limitación, la Comisión ha ido llamando la atención regularmente sobre esta deficiencia y, en ciertos casos, ha tratado de promover acciones para coordinar a los países miembros. En 1968, se dio un primer paso cuando se logró que se mantuviesen en la Comunidad unos *stocks* de reserva de petróleo para sesenta y cinco días. Durante los años setenta, como consecuencia de la crisis energética, se volvieron a lanzar recomendaciones de actuación en política energética, pero se siguió sin ir más allá de establecer objetivos generales, en especial en consumo y producción de energía. No obstante, este tipo de sugerencias contribuyó a introducir en los Estados miembros cierta racionalización en el consumo y estimuló una diversificación en la producción de energía (Fernández, 1997).

Un cambio en el enfoque energético europeo tuvo lugar a partir de la desintegración del Bloque del Este. Por un lado, se percibía la apertura de una nueva fuente de abastecimiento de hidrocarburos desde oriente, en concreto desde zonas de la antigua Unión Soviética y, por otro lado, se dibujó la ampliación de la Comunidad Europea, que introdujo nuevas perspectivas acerca de la cuestión energética. Como resultado de este cambio surgieron dos iniciativas relevantes: la Carta de la Energía y el Libro Blanco.

Posteriormente, con la aparición del Libro Verde en 2000, aparece una posición más activa por parte de la Unión Europea para construir una política energética común. Esta se plasmó a partir de 2003, cuando se definió la creación de un mercado común de la energía y del gas, el estímulo de las interconexiones energéticas internas o el fomento de las energías renovables. Así pues, a partir de los primeros años de este siglo, la Unión ha conseguido establecer algunas líneas de política energética, aun no siendo ámbito de su competencia. Esta situación ha sido posible a través de la introducción de regulaciones en materias en las que sí podía legislar, como competencia o medio ambiente. Éste parece que será el camino futuro que seguirá la política energética común, puesto que el propio Tratado de Lisboa sigue dejando los ámbitos esenciales de la energía en manos de los Estados miembros (Bourrinet, 2006).

En cuanto a la relación entre la política energética europea y Rusia, la desaparición del Bloque del Este y la desintegración de la Unión Soviética supuso un cambio de perspectiva. Esta situación geopolítica abrió nuevas posibilidades en el abastecimiento energético de Europa. En concreto, se pensó que se podría acceder directamente a las riquezas de hidrocarburos de Rusia, el nuevo país emergente. Adicionalmente, se atisbó que se podría abrir un camino directo y preferente a dos nuevas zonas ricas en gas y petróleo, es decir, el mar Caspio y Asia central. En ese momento, la Unión Europea estableció un instrumento que constituía una pieza central dentro de su política energética exterior: la Carta de la Energía. En 1991 se aprobó la Carta

Europea de la Energía y después, en 1994, este documento se consiguió establecer como un tratado de carácter internacional, siguiendo la concepción europea de extender su acervo legislativo más allá de sus fronteras. Como una prueba del éxito de este tipo de enfoque se puede apuntar que 51 países firmaron la Carta, aunque cabe destacar que EEUU y Canadá no la aceptaron y que Rusia la firmó, pero no la ha ratificado nunca (Energy Charter Secretariat, 2004).

La Carta de la Energía posee cuatro dimensiones que se pueden destacar a la luz de las relaciones entre la UE y Rusia. Éstas se refieren a inversión, comercio de productos energéticos, tránsito y resolución de conflictos. Respecto a la inversión se destaca que se aplicará un trato similar a las actividades extranjeras que a las del mismo país. El comercio de productos energéticos se regirá por las normas de la Organización Mundial de Comercio, aunque el país no sea miembro de esta organización. El tránsito exige que aquellos países que dispongan de infraestructuras de transporte de energía no discriminen ni en precios, ni en cantidades ni en regulaciones especiales a los productos energéticos que tengan su origen o su destino fuera del país. Además se plantea el compromiso de no cortar el suministro de energía en los conflictos entre países que compartan líneas de transporte y se destaca que los firmantes del Tratado con infraestructuras de tránsito no podrán obstaculizar la creación de nuevas capacidades para mejorar este tipo de actividades. Finalmente, en caso de conflicto, se asume que se recurrirá al arbitraje internacional. Cabe señalar adicionalmente que la Carta de la Energía contiene una cláusula de protección para preservar el trato preferente mutuo a aquellos países que pertenezcan a acuerdos de integración económica, de manera que entre los países incorporados a este tipo de tratados se conservarán sus relaciones especiales, pero no tendrán la obligación de extenderlas fuera de las mencionadas estructuras de integración económica. De este modo, la UE se garantiza una posición privilegiada dentro de la Carta de la Energía.

La Carta de la Energía constituye un ejemplo paradigmático de la proyección de la UE hacia el exterior, en la que se tiene presente una de sus áreas de mayor interés, es decir, la energía. Por este motivo, la UE lleva una política sistemática de tratar de conseguir que Rusia la ratifique y en sus términos originariamente aprobados.

Poco tiempo después, en 1995, se pretendió desarrollar un marco específico para la política energética europea con la aprobación del Libro Blanco. En éste se reconoce que existen problemas internos, en especial de fragmentación en el mercado y problemas más globales, de tipo medioambiental. Sin embargo, la visión y las propias políticas apuntadas resultaron bastante genéricas. Cabe señalar que, en este documento no se destacan especialmente los problemas de seguridad en el suministro y, en particular, las relaciones con Rusia. De hecho, en ese momento estaba teniendo lugar en Rusia un proceso de liberalización que generó una apertura del país al exterior, que permitió la entrada de empresas petroleras occidentales y, por este motivo, no se atisbaban problemas de seguridad en el suministro, puesto que las propias empresas europeas garantizarían estos aspectos (Benavides, 2006, y Marín, 2007).

En el año 2000 se editó un Libro Verde de la energía (European Commission, 2001), en el que se consiguió un mayor grado de especificación en los objetivos per-

seguidos. Los problemas más importantes destacados fueron los medioambientales y las ineficiencias energéticas internas. También se comenzó a constatar la dependencia exterior de la UE respecto al suministro energético, en especial a la luz de la ampliación de la UE hacia el este. Los objetivos de la política económica se concentraron, por un lado, en el aumento en la eficiencia y el ahorro energéticos y, por otro lado, en el mix energético. El primer tipo de objetivos se asoció a políticas de demanda que liberalizarían el mercado interno de la energía y fomentarían la competencia. En cuanto al ahorro energético se apostó por introducir, en primer lugar, mejoras tecnológicas, en especial, en el consumo de combustibles y, en segundo lugar, se estableció como prioridades de actuación a los sectores de la automoción y de la construcción. Aquello que atañe al segundo tipo de objetivos se pretendía alcanzar con políticas de oferta orientadas a cambiar la composición en la generación de energía. En concreto, se manifestó una clara voluntad por aumentar el peso de las energías renovables y se abrió la puerta hacia el desbloqueo de la cuestión nuclear (Marín, 2008).

Aunque los objetivos esenciales son los acabados de señalar, también se mencionó la seguridad en el suministro de energía. Sobre este tipo de aspectos se constató la gran dependencia externa que tenía la UE para cubrir su consumo de hidrocarburos que, por añadidura, se acentuaría en el futuro. A este respecto, se recomendó llegar a acuerdos globales y específicos con los principales agentes exteriores implicados en el suministro de energía a la UE (entre ellos con Rusia) para asegurar un flujo regular y a precios aceptables (módicos) de este *input* estratégico. Un componente esencial de estos acuerdos es que los interlocutores de la UE aceptasen las reglas del mercado como normas generales de funcionamiento y que, en ámbitos relevantes, en especial en los energéticos, asumiesen el acervo legal comunitario y, en concreto, la Carta de la Energía (Marín y otros, 2007: 202-203).

El Libro Verde de la energía aparecido en 2006 resultó mucho más concreto que el anterior y significó la aceleración en la aprobación de normativas complementarias que están dinamizando en la actualidad aspectos de política energética de la UE (CCE, 2006a). Además este documento tiene la peculiaridad de que recoge parte de los cambios que tuvieron lugar durante los primeros años del nuevo siglo: la subida en los precios de los hidrocarburos y la alteración política en Rusia a raíz de la llegada a la presidencia del país de Putin. También se hace eco del corte de suministro que brevemente padeció la UE a principios de 2006 como consecuencia del conflicto que enfrentó a Ucrania y Rusia.

Este Libro Verde pone de manifiesto la creciente demanda de energía de la UE y la ausencia de este tipo de recursos en su interior, en especial, en cuanto a hidrocarburos se refiere. También se destaca que, como el crecimiento económico se sustenta en el consumo masivo de hidrocarburos, su impacto negativo sobre el medio ambiente será muy destacado. Por este motivo deberían introducirse medidas correctoras en este consumo para evitar tales efectos secundarios.

Con este trasfondo, cabe señalar que se llega a un cierto grado de concreción en los objetivos energéticos. Éstos se sintetizan en tres: sostenibilidad, competitividad y seguridad de abastecimiento. Estos tres objetivos significan la organización de un

marco para la política energética europea. La sostenibilidad se identifica con aprovechar mejor la energía utilizada dentro de la UE y aumentar el uso de aquellas fuentes energéticas poco agresivas con el medioambiente y, en particular, no generadoras de gases con efecto invernadero (introducción activa de energías renovables y debate nuclear). La competitividad significa una reestructuración organizativa del sector energético europeo que fomente la competencia interna en este tipo de actividades. Las medidas vinculadas a acrecentar la competitividad se concentran en el gas y la electricidad y se refieren a instaurar una autoridad energética europea, a separar empresarialmente la generación, el transporte y la distribución, así como a construir nuevas infraestructuras que conecten mejor a los distintos países y los abastezcan de energía, en parte adquirida en el exterior². La seguridad en el abastecimiento es sinónimo de conseguir un suministro suficiente, regular y a precios asequibles de energía adquirida fuera de la UE. Dada la ausencia de fuentes internas baratas de energía en la UE, éstas se deben comprar en el extranjero y, por este motivo, se han de establecer acuerdos con países suministradores y promocionar la construcción de infraestructuras extracomunitarias que permitan la llegada de la energía a la UE.

Un ejemplo de logro exitoso conseguido por la UE en la seguridad en el abastecimiento fue la creación del Tratado de la Comunidad de la Energía que entró en vigor en julio de 2006 (Energy Community Treaty, 2006). Este Tratado agrupaba a la UE y a siete Estados europeos balcánicos. El Tratado pretende crear un mercado único de la energía (electricidad y gas) entre los países firmantes. Aquello que resulta relevante es que los países balcánicos no comunitarios aceptan la legislación de la Unión en los ámbitos de la energía, competencia y medio ambiente, de manera que la UE se garantiza la estabilidad en una de las posibles rutas de transporte de la energía adquirida en el exterior. Adicionalmente, la UE dispone de derecho de veto en todas las decisiones que adopte la Comunidad de la Energía.

Estas líneas de política económica promovidas por el Libro Verde se ratificaron y concretaron hacia finales de 2006 a través de dos comunicaciones de la Comisión, una sobre eficiencia energética (CCE, 2006b), que afectaba al primer objetivo, pero también al segundo, y la otra acerca de las relaciones energéticas exteriores (CCE, 2006c), que presentaba implicaciones sobre el objetivo de seguridad en el suministro. Sin embargo, el resultado más importante derivado del Libro Verde ha sido el documento de la Comisión «Una política energética para Europa» aparecido en enero de 2007 (CCE, 2007a). Este texto fue acompañado por otros ocho adicionales que completaron una visión global de aquello que podría constituir una política energética de la UE³. Además, en la reunión del Consejo Europeo del 8-9 de marzo de 2007, se dio apoyo a la posición de la Comisión y se aprobó un plan de acción de política energética europea para el periodo 2007-2009 (Consejo de la Unión Europea, 2007).

² Este objetivo fue apoyado explícitamente en septiembre de 2007 con la aprobación del Tercer Paquete Legislativo sobre el Mercado del Gas y la Electricidad. A través de esta legislación se pretende estimular la reforma, entre otros, del mercado europeo del gas (CCE, 2007d, e y f).

³ Debe destacarse que dos de ellos tenían una estrecha vinculación con el mercado gasista interno (CCE, 2007b y c).

En noviembre de 2008 se dio un paso adicional en la definición de una política energética europea, cuando la Comisión aprobó la Segunda Revisión Estratégica del sector de la energía (CCE, 2008). Este documento tiene la particularidad de que perfila con más detalle las orientaciones de la política energética europea. Por un lado, asume los tres grandes objetivos de la política energética, es decir, sostenibilidad, eficiencia y seguridad en el suministro, y, por otro lado, concibe estos objetivos como estrechamente relacionados y, en particular, se apunta que se trata de los componentes básicos del sistema energético europeo⁴. La Comisión propuso en este documento cinco líneas de actuación, de las cuales tres tenían una relación estrecha con la seguridad en el suministro: creación de infraestructuras de transporte de energía tanto dentro como fuera de la UE, establecimiento de una política energética exterior europea y constitución de un sistema coordinado de reservas y de mecanismos de respuesta en caso de crisis energética, generada tanto por motivos internos como externos a la UE.

La política energética europea en cuanto a su objetivo de seguridad en el suministro de energía está diseñando el siguiente marco de actuaciones:

- a) Promover que países externos a la UE asuman como propias ciertas normas legales comunitarias, en particular, la Carta de la Energía y el Tratado de la Comunidad de la Energía, así como otras originariamente ajenas, pero incorporadas al acervo legal comunitario, como por ejemplo el Protocolo de Kyoto. Es decir, que los principios y reglas derivados de la política energética europea deberán afectar también a otros países.
- b) Fomentar las relaciones con los proveedores de energía, en especial, mediante el establecimiento de acuerdos globales. Éstos se refieren no sólo a la compra de energía en países productores, sino también a favorecer las condiciones para que las inversiones europeas accedan a los recursos energéticos de los países productores y también a la construcción de infraestructuras que permitan el transporte de la energía hasta la UE (desde zonas del Magreb —en especial Argelia y Egipto—, pero también desde algunos países de África y América Latina).
- c) Estimular la construcción de infraestructuras de transporte que permitan adquirir hidrocarburos en las nuevas zonas abiertas a raíz de la desintegración de la Unión Soviética. En concreto, se pretende adquirir regularmente hidrocarburos de esas áreas geográficas y se establece la prioridad de fomentar la construcción de infraestructuras (oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan y gasoducto Nabucco) para llevar a cabo ese objetivo. Así pues, se deberían firmar acuerdos de colaboración energética con Azerbayzhan y Kazajstán, pero también con Turkmenistán y Uzbekistán.
- d) Asegurar la puesta en práctica del Tratado de la Comunidad de la Energía, tratando de extenderlo a Noruega, Turquía, Ucrania y Moldavia.

⁴ El Consejo agrupaba la mayor parte de sus consideraciones sobre política energética bajo el objetivo de seguridad energética (Consejo de la Unión Europea, 2008).

- e) Llegar a acuerdos sobre energía con los nuevos grandes importadores de hidrocarburos (con EEUU y China, aunque también con Brasil e India), puesto que están compitiendo con la UE en la captación de recursos (Yegorov y Wirl, 2008).

Respecto al caso ruso, el anterior marco de actuación se puede sintetizar de la siguiente manera:

- a) Que la UE hable con una sola voz frente a Rusia.
- b) Que Rusia ratifique la Carta de la Energía.
- c) Que se firme un acuerdo global de cooperación con Rusia, en el que se contemplen los aspectos explícitamente energéticos, pero especialmente aquellos relacionados con gas y con petróleo. En particular, se debería reconsiderar la firma de acuerdos a largo plazo en la venta de gas puesto que los resultados económicos de éstos se consideran menos eficientes que los derivados de los establecidos a corto plazo. Además se deberán introducir elementos que faciliten las inversiones europeas en Rusia, con el objeto de contribuir a la movilización de los recursos energéticos rusos. También se pretende que aumente la eficiencia del sector energético ruso a través de su liberalización, siguiendo las políticas aplicadas en la UE.
- d) Se asume que Rusia es un país estratégico para la UE en términos de suministro de hidrocarburos, pero también en el ámbito de la circulación de gas y petróleo hacia Europa. La vigencia de los aspectos relacionados con el tránsito de hidrocarburos de la Carta de la Energía permitiría una transparencia en este tipo de actividades.
- e) A pesar de la existencia de unas vinculaciones comerciales mutuas muy desarrolladas y de los acuerdos globales que pueden dar lugar a una estabilidad en las relaciones con Rusia, se apuesta por abrir vías alternativas a este país en el tránsito de hidrocarburos procedentes del mar Caspio y de Asia central. Por este motivo, la UE estimuló la creación del oleoducto Bakú-Tbilisi-Deyhan y trata de que se construya el gasoducto Nabucco. Ambas vías de transporte se inician en Azerbayzhan, con la pretensión de extenderlas por el fondo del mar Caspio hasta Asia central, de manera que se transformen en una infraestructura estratégica dentro de la diversificación en el suministro energético de la UE. El gasoducto Nabucco adquiere mayor relevancia en la medida en que se considera que es necesario para llevar a cabo la prioridad de la Comisión de realizar compras masivas de gas procedente de la zona del mar Caspio (Echeverría, 2008 y CCE, 2008).
- f) Dentro de los acuerdos con Rusia, se deberían acordar cuotas de acceso a recursos rusos para evitar que puedan ser acaparados por los nuevos demandantes mundiales, en especial, por EE.UU., China e India, pero también por Japón o Corea del Sur.

3. La política energética rusa y el gas

3.1. La estructura del sector energético ruso

Dentro de las actividades de hidrocarburos se pueden distinguir en Rusia dos partes que han funcionado con autonomía. Por un lado se encuentra el petróleo y por otro el gas. En cuanto al sector del petróleo, durante los años noventa tuvo lugar un proceso de liberalización y de privatización que le afectó de manera intensa. De hecho, partiendo de un sector totalmente estatalizado a principios de los noventa, a finales de esa década la práctica totalidad de la extracción de petróleo se concentró en ocho empresas petroleras privadas. El Estado sólo controlaba una empresa, Rosneft', de pequeño tamaño que, por añadidura, se pensaba también privatizar. Asimismo se permitió a empresas extranjeras explotar los recursos naturales del país. El transporte de petróleo era realizado por Transneft', empresa estatal que gozaba del monopolio en esta actividad. No obstante, también hacia finales de los años noventa, se planteó su privatización, al tiempo que se dieron los primeros pasos para que otras entidades privadas pudiesen acceder al transporte de petróleo, situación que liquidaba el monopolio de Transneft'.

A partir de 2000 tuvo lugar un giro en la política petrolera rusa, siendo uno de sus ejes esenciales el acrecentamiento en la intervención del Estado. Ésta se ha desarrollado mediante la extensión de las actividades de Rosneft', no sólo a través del control de un número mayor de yacimientos, sino también por la absorción de otras entidades petroleras rusas. En concreto, después de la compra de la mayor parte de la empresa privada rusa Yukos, pasó a ser prácticamente la petrolera más grande del país. Por otra parte, una dimensión adicional de la intervención estatal ha sido desarrollada por Gazprom desde el momento en que compró la petrolera privada rusa Sibneft'. Así pues, durante la etapa Putin ha disminuido el número de organizaciones petroleras privadas rusas, ha aumentado la actividad de las vinculadas al Estado y se ha controlado más estrechamente a las entidades extranjeras que operaban en este sector de hidrocarburos. Adicionalmente, se ha consolidado el carácter estatal de Transneft' y se ha abandonado cualquier idea de que empresas privadas puedan entrar en el transporte de petróleo en Rusia (Sánchez, 2008b).

El sector del gas ha experimentado una dinámica distinta de aquello que ha acontecido en el del petróleo. En 1989 el Ministerio de Producción de Gas de la URSS fue transformado en el holding estatal gasista «Gazprom», que agrupaba a la práctica totalidad de las actividades de exploración, extracción, transporte, distribución y exportación de gas. En 1992, con la desaparición de la Unión Soviética este holding se transformó en la Sociedad Anónima Rusa <Gazprom>, en la que se permitió la entrada de accionistas privados, aunque fue el Estado quien controló la mayoría de la propiedad de este entramado empresarial. Durante esos años aparecieron varias propuestas que apostaron por dividir a Gazprom en varias empresas independientes, aunque éstas no prosperaron y se mantuvo la integridad organizativa de este holding. No obstante, en términos productivos sí tuvieron ciertos cambios importantes. Por un

lado, se permitió el acceso a la extracción de gas a otras compañías rusas y, por otro lado, parte de sus actividades de exportación fueron absorbidas por la empresa rusa Itera. A pesar de esos hechos, Gazprom mantuvo el monopolio del transporte del gas, así como concentró la mayor parte de las actividades de exportación de este hidrocarburo, aunque esta situación fue contestada con fuerza creciente a finales de la década de los noventa (Sánchez, 2008c).

A partir del año 2000, se frenó todo intento de segmentar a Gazprom y, más aún, esta empresa ha ido recuperando las competencias que habían sido trasladadas a Itera, al tiempo que ha ido participando en la propiedad de las compañías independientes especializadas en extracción de gas (Nortgaz y NovaTEK). Gazprom también ha conservado el monopolio sobre el transporte del gas, que se estaba cuestionando durante los años noventa, y el de venta al exterior (Ahrend y Tompson, 2005). Por otra parte, se ha limitado la capacidad de acción de las empresas extranjeras, por ejemplo, de Shell en Sajalín y de TNK-BP en el yacimiento de Kovykta. Así pues, la política gasista rusa está organizada a través de Gazprom, que se ha transformado en un agente esencial, tanto en cuanto al mercado interior, como al exterior (Sánchez, 2006).

3.2. La futura situación energética en Rusia

La política energética rusa y, en particular, la gasista, aparece dibujada en la *Estrategia energética hasta el año 2020* (Energeticheskaya strategiya Rossii..., 2003 e Ivanov, 2003). En este documento se prevé un crecimiento sustancial en el consumo de energía que será respaldado por un aumento en su producción. En términos de gas, la tendencia también será creciente tanto en demanda como en oferta.

El consumo interno ha ido aumentando progresivamente durante el periodo considerado. En 2000 se registró un consumo de 403,7 miles de millones de m³ de gas, mientras que en 2006 se habían alcanzado los 459 mil millones de m³, valor equivalente al máximo que se preveía en 2010, aunque en 2020 se puede llegar a superar la barrera de los 500 mil millones de m³. Durante la primera mitad de esta década, el 70% del gas ruso se vendía en el propio mercado interior, no obstante, en 2020 se prevé que este consumo absorba el 66% del gas producido.

Las exportaciones de gas han presentado una tendencia a acrecentarse durante esta década. Mientras que en 2000 se vendieron al exterior unos 194 mil millones de m³ de gas, en 2005 se alcanzó un máximo con la exportación de 207 mil millones de m³. En 2010, se estima que se superarán los 250 mil millones de m³ y, en 2020, se pueden alcanzar los 281 mil millones de m³. Resulta revelador observar el destino de las exportaciones. Éstas se concentran esencialmente en Europa que, a principios de esta década, acaparaba cerca del 70% de las ventas exteriores de gas ruso, mientras que en 2008 ya era del 80%. Cabe señalar que el segundo mayor mercado de Rusia son los países que pertenecieron a la URSS, mientras que el resto de áreas y, en especial, Extremo Oriente, ha supuesto durante el periodo considerado un mercado prácticamente insignificante, pues constituía aproximadamente el 1,2% del total de

Tabla 3. Parámetros gasistas relevantes rusos (en miles de millones de m³)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010 ¹	2015 ¹	2020 ¹
Extracción total de gas ²	584	581	595	620	633	641	656	653	664	635-665	660-705	680-730
— gas natural ²	555	551	563	581	591	598	612	604	613			
— de petróleo ²	29	30	32	39	42	43	44	49	52			
Extracción de gas Gazprom ³	523	512	522	540	545	555	556	549	550			
Total gas natural menos producción Gazprom	32	39	41	41	46	43	56	61	71			
Total producción gas (gasista indep. y petroleras)	61	69	73	80	88	86	100	106	117	105-115	120-135	140-150
Consumo interior ruso (en miles de millones de m ³) ⁴	403,7	403,6	424,3	448,4	441,6	432,7	459	nd	nd	430,4-460	442,5-483,2	454,7-502,3
Precio venta interno de gas en euros ⁵	17,9	21,6	24,7	27,4	31,6	42,0	45,6	51,7	55,8			
Exportación ⁶	194	181	186	189	200	207	203	192	188	250-265	264-277	273-281
— Europa ⁷	132	130	132	139	142	157	162	147	150			
— CEI y Bálticos	60	49	51	47	55	47	41	35	40			
— Extremo Oriente ⁷	2,4	2,3	2,3	2,4	2,5	2,7	2,7	2,4	nd			
% de gas ruso exportado a Europa	67,8	71,5	71,2	73,7	71,2	76,0	78,7	79,6	79,8			
Precio exportación gas (euros por 1.000 m ³) ⁵	92,5	nd	82,3	84,8	80,0	127,1	161,6	159,9	248,1			
Demanda total (interior y exportación)	597,7	584,6	610,3	637,4	641,6	639,7	665	184	nd			

¹ Las proyecciones futuras se han obtenido de la Estrategia.

² FSGS, 2009a: 389.

³ Fuente de Gazprom (<http://www.gazprom.ru/production/extraction/>) (marzo 2009).

⁴ (Sagers, 2007).

⁵ Elaboración propia con datos FSGS (2008: 461 y 491 y 2009b: 504).

⁶ (FSGS, 2008: 485-7).

⁷ Estimación propia para 2000-2008.

Fuente: Elaboración propia.

sus ventas exteriores. Quizá uno de los cambios más importantes que se espera en la década siguiente es la apertura de yacimientos en extremo oriente que acompañen al incremento en el peso de la demanda por parte de esa zona. No obstante, en 2020, alrededor de las tres cuartas partes de las exportaciones se seguirán concentrando en Europa.

Para cubrir este crecimiento en la demanda se prevé que aumente la producción. Mientras que en el año 2000, se extrajeron 584 mil millones de m³ de gas, en 2010 se puede llegar hasta los 665 mil millones y, en 2020, se podrían alcanzar los 730 mil millones de m³. Este crecimiento se pretende conseguir a través de cambios organizativos en el sector gasista.

El mercado gasista ruso se encuentra muy regulado, situación que se ha acentuado durante esta década. Aunque se atisba alguna flexibilización en el mercado del gas, Gazprom seguirá siendo la empresa dominante en explotación de gas en Rusia y seguirá ostentando el monopolio en el transporte y la exportación de gas. El resto de empresas, tanto rusas como extranjeras, aunque tendrán un peso creciente, seguirán encontrándose en un segundo plano. De hecho, mientras que estos productores independientes a principio de esta década producían el 10,4% del gas extraído en Rusia, esta proporción deberá ir aumentando progresivamente hasta alcanzar en 2020 el 20%.

Según zonas geográficas, durante la primera mitad de esta década, al menos el 90% del gas se obtenía de la zona de Siberia Occidental y la mitad de esta producción se concentraba en tres yacimientos gigantes: Yamburg, Urengoy y Medvezhe. Estos yacimientos tienen la particularidad de que se encuentran en declive. Sin embargo, esta zona continuará siendo esencial en los próximos años debido al gas aportado por el yacimiento de Zapolyarnoe, puesto en explotación en 2001, y los de Pestsovoe y Tarkosalinskoe, que se prevé que comiencen a funcionar en 2010. Asimismo, también se ha manifestado la prioridad de Gazprom por explotar varios yacimientos en la península de Yamal (en concreto, el de Bovanenko y posteriormente los de Jaresavey y Kruzenshtern) (Localtelli, 2008a, Sagers, 2006: 317 y *Nezavisimaya gazeta*, 16 de febrero de 2009). La zona europea de Rusia mantendrá su producción debido especialmente a la apertura de un nuevo yacimiento gigante, el de Shtockman. Mientras tanto, se prevé un aumento en el peso del gas extraído en Siberia Oriental y Extremo Oriente, hasta llegar a significar el 14% de la producción gasista rusa, que contrasta con el volumen prácticamente inexistente que había a principios de esta década. Esencialmente la dinámica de producción se sustentará en dos yacimientos gigantes en la zona siberiana (Kovykta y Chayand) y en los de Sajalín (Morgunov, 2006 y Sagers, 2007).

Alcanzar los anteriores objetivos de producción de gas requiere una reforma en los precios del gas dentro del país. En Rusia existe una política de subvención al consumo del gas. Por un lado, se da una falta de control sobre el propio consumo, debido a que el abastecimiento de gas (y la electricidad, que es generada en una parte sustancial en centrales de gas) era por áreas o distritos, y no por viviendas o empresas. Adicionalmente, nunca se establecieron medidas relevantes para mejorar la eficiencia en

el consumo del gas (Milov y otros, 2006: 293-294). Por otro lado, los precios siempre han estado muy subvencionados. Esta situación se ha mantenido durante esta década, a pesar del aumento progresivo en los precios. Por ejemplo, en términos medios, en 2000, se pagó 17,9 euros por mil m³ de gas, en 2006 45,6 euros y, en 2008 55,8 euros. En estas circunstancias, se asume que los suministradores de gas y, en particular Gazprom, obtienen unos beneficios muy pequeños de sus ventas en el mercado interno. Esta situación contrasta con los precios aplicados a las exportaciones y, en concreto, al mercado europeo. En términos medios, en 2000, los precios para el gas exportado fueron de 93 euros, mientras que en 2006 fueron de 162 y en 2008 de unos 248 euros. Es decir, los precios de venta al exterior fueron más de tres veces superiores a los internos y en 2008 casi llegaron a quintuplicarse. En estas condiciones de dualidad de precios, una particularidad del gas ruso es que con el 20% del gas producido, que se destina a la UE, se financian las ventas realizadas en el interior o, al menos, parte de las actividades internas, así como las de inversión en yacimientos de futura explotación (Selivanova, 2004, Spanjer, 2007 y Tarr y Thomson, 2004).

Como Gazprom ha de garantizar la provisión de gas al mercado interno por razones legales y también las exportaciones por motivos económicos, un problema que aflora a la superficie es el insuficiente volumen de recursos para abastecer a ambas demandas. Esta situación explica el interés de las autoridades rusas por adquirir suministros complementarios de gas en Asia central. En 2005 se importó desde esa zona 18 mil millones de m³ de gas, mientras que en 2008 esta cifra ascendió hasta los 66,1 mil millones de m³, en 2010 se prevén unas importaciones de hasta 130 mil millones, volumen que será prácticamente constante hasta 2020 (www.gazprom.ru/production/central-asia/). En estas condiciones las adquisiciones de gas en Asia central deben posibilitar a Rusia compatibilizar su consumo interno con las exportaciones a Europa.

3.3. Efectividad de la política energética rusa y el suministro gasista a la UE

Uno de los aspectos sobre el que se han planteado muchas cuestiones es acerca de la tendencia prevista de producción de gas en Rusia. De hecho, en la misma *Estrategia energética hasta el año 2020* se apunta que las previsiones de producción de gas dependerán de la demanda de gas, de la regulación de los precios por parte del Estado, del volumen de recursos invertidos, de la dinámica de liberalización del mercado interno ruso y del ritmo de reforma del sector gasista.

Una parte sustancial de los condicionantes apuntados conduce a la reforma en los precios del gas del mercado interior. De hecho, a finales de 2006 se estableció una reforma a este respecto, cuyo objetivo era equiparar los precios internos a los internacionales, además de que aquéllos cubriesen los costes del gas desde su extracción hasta su llegada al consumidor. La aplicación de la reforma transformaría al mercado interno en aceptablemente rentable y generador de recursos que las empresas gasistas podrían utilizar para realizar inversiones en la extracción de esta fuente de energía.

Esta consideración es especialmente relevante para las compañías independientes, que no tienen acceso a exportar su producción. Por añadidura, el aumento en los precios del gas para el mercado interno frenaría su demanda, al tiempo que estimularía la introducción de mecanismos para aprovechar mejor la energía. Ambas dimensiones conducirían hacia una reducción en la demanda interna, que presionaría en menor medida sobre las necesidades de incrementar la producción de gas, al tiempo que libraría recursos susceptibles de ser exportados (Grigorev, 2007, Locatelli y Mima, 2007 y Sagen y Tsygankova, 2008). Debe señalarse adicionalmente que las subidas de precios deberán considerar que el futuro gas procederá de yacimientos en los que las condiciones de explotación serán más difíciles y caras. Por este motivo, las subidas en los precios deberán ser claramente superiores al nivel necesario actualmente para cubrir los costes y las inversiones en curso.

En consonancia con la reforma diseñada, los precios del gas deberían subir en 2007 un 15%, mientras que en los tres siguientes años el aumento en los precios debería ser aproximadamente de un 25% cada año (Locatelli, 2008a). Esta reforma se está cumpliendo en términos nominales. De hecho, se ha ido aplicando durante 2007 y 2008, al tiempo que se ha previsto su ejecución en 2009. En concreto, para este año se prevé una subida en los precios al por mayor del gas en un 27,7% y en un 15,9% en los aplicados en términos medios a las empresas y a la población (Federal'naya Sluzhba po Tarifam, 2008). No obstante, descontando el efecto inflación no es previsible que los precios reales al por menor suban más de un 3% anualmente. A esta subida habría que descontar las subvenciones aplicadas, además de los impagos por falta de control en los mecanismos de cobro de las facturas del gas (y de la electricidad). Es decir, la reforma en el mercado a través de incrementos sustanciales en los precios parece que no tendrá lugar en los próximos años o, al menos, se aplazará hasta la siguiente década. En estas circunstancias, la demanda interna de gas no es previsible que se contraiga, constituyendo un foco de tensiones con la extracción de gas, al tiempo que constituye una fuente de competencia nada desdeñable sobre los recursos susceptibles de ser exportados. Adicionalmente, en términos de precios, este mercado será muy poco rentable, derivándose dos efectos destacados. En primer lugar, que las empresas independientes, y también Gazprom, contarán con pocos incentivos o simplemente no tendrán los suficientes recursos para realizar proyectos de inversión para ampliar sus explotaciones futuras. En segundo lugar, seguirá siendo estratégico el flujo de gas exportado y, en especial, el destinado a Europa, puesto que constituye el apoyo imprescindible para subvencionar al mercado interior, al tiempo que representa la fuente de financiación de las inversiones que se hagan, en particular en aquello que atañe a Gazprom.

De las anteriores consideraciones se derivan dos elementos relevantes. Por un lado, se ha planteado que una medida para estimular la actividad de los productores independientes sería permitirles el acceso al mercado exterior, que es el más lucrativo. Este tipo de medidas resulta discutible que se pongan en práctica debido a que reduciría sensiblemente los beneficios de Gazprom, al tiempo que podría generar un efecto *crowding-out* entre los productores independientes y el holding gasista ruso, es decir, que el incremento de las inversiones acometidas por los primeros se com-

pensase con las dejadas de realizar por el segundo. Por otro lado, si la reforma en el mercado interior es discutible y, por tanto, los beneficios muy menguados, entonces le resulta racional económicamente a Gazprom la inversión en el mercado exterior tratando de ampliar (diversificar) su cuota de captación de valor añadido. Desde esta perspectiva se puede justificar su participación en todos los tramos del negocio gasista en Europa.

Un segundo límite se encuentra relacionado con la liberalización del mercado gasista interior ruso. Para conseguir las previsiones de la *Estrategia*, que considera que la producción total debería ser de 680-730 mil millones de m³ de gas en 2020, se estima que las empresas independientes deberán aumentar sustancialmente su producción, desde los 71 mil millones de m³ extraídos en 2008, hasta al menos los 140 mil millones de m³ en 2020. Sin embargo, en caso de que no se eliminen las restricciones al acceso directo al mercado interior del gas y no se incrementen los precios, es discutible que las empresas gasistas independientes realicen las inversiones pertinentes para aumentar la producción que se espera de ellas. De hecho, parece que las previsiones de Gazprom se están orientando bajo la hipótesis de que la reforma en el mercado interno no será muy profunda y, por tanto, los productores independientes no aumentarán sensiblemente su producción, es decir, que no realizarán las inversiones pertinentes. En este sentido, recientemente han salido a la luz unas previsiones que apuntan que Gazprom pasará a producir de los 550 mil millones de m³ de gas obtenidos en 2008, a extraer 570 mil millones de m³ en 2010, 610 mil millones de m³ en 2015 y llegará a obtener 670 mil millones de m³ en 2020. Es decir, que se asume que la producción de las empresas independientes se estancará en los niveles actuales (*Nezavisimaya gazeta*, 16 de febrero de 2009).

Esta perspectiva transforma en esencial el comportamiento y la dinámica productiva de Gazprom. Los tres yacimientos gigantes que tradicionalmente han estado abasteciendo a la demanda contraerán su volumen de producción. Esto se puede compensar con la puesta en funcionamiento de varios yacimientos de menor envergadura, que se encuentran cercanos a los anteriores. En este sentido, para conducir el gas hasta las zonas de demanda se aprovecharán las infraestructuras ya existentes construidas para explotar los tres yacimientos gigantes. Es decir, los costes adicionales no serán excesivos. Sin embargo, la consolidación de la producción a mediados de la década próxima requiere la entrada en funcionamiento de otros yacimientos de mayor tamaño, como el de Shtockman o el de Bovanenko. Sin embargo, las condiciones de extracción del gas en ambos yacimientos son muy difíciles y costosas, al tiempo que requieren crear unas infraestructuras nuevas para su transporte, lo que encarecerá más aún el coste del gas obtenido en estas nuevas zonas. Es decir, mantener la producción exigirá inversiones crecientes y aumentarla significará inversiones aún mayores. La Agencia Internacional de Energía estima que Gazprom deberá invertir anualmente unos 11 mil millones de dólares anuales para el mantenimiento de infraestructuras actuales y abrir nuevos yacimientos (IEA-OECD, 2006a: 29). La compañía rusa está gastando aproximadamente esa cantidad, pero siendo destinada a otros proyectos, como la construcción del nuevo Gasoducto del Norte de Europa o la compra de la compañía petrolera rusa Sibneft'. Así pues, las inversiones acometidas

en nuevos yacimientos se ven comprometidas por la estrategia de diversificación de Gazprom. Si a estas condiciones se le añade la caída en el precio del gas a partir de la segunda mitad de 2008, que se extenderá algunos años más, la situación previsible estará caracterizada por un insuficiente volumen de inversiones que puede conducir a un estrangulamiento en la producción en un futuro cercano.

Cabe destacar a este respecto que Gazprom ha operado un cambio de conducta recientemente en el sentido de permitir o incluso estimular la participación de empresas extranjeras en las explotaciones de los nuevos yacimientos. Dos casos muestran este cambio. En primer lugar, en la explotación del yacimiento de Shtockman, en el que ha permitido la entrada de la empresa francesa Total y la noruega Statoil. De esta manera, ha conseguido no sólo recursos adicionales, sino también tecnología para explotaciones en el Ártico (y en aguas profundas), de la que no disponía. En segundo lugar, se encuentra el acuerdo llevado a cabo con E.ON para su participación en el yacimiento de Yuzhno-russkoe.

Un factor adicional que condiciona la producción rusa con destino a Europa es la capacidad de diversificar sus mercados de venta. Esto se puede conseguir a través del acrecentamiento de las ventas en extremo oriente o mediante la introducción de flexibilidad en sus mecanismos de exportación, es decir, a través del aumento en sus ventas de gas líquido.

Respecto a la primera dimensión apuntada, la *Estrategia* destaca que en 2020 un 14% de la cuota del mercado del gas ruso será producido en los yacimientos de Siberia Oriental y Extremo Oriente. En Extremo Oriente el gas se extraerá esencialmente de Sajalín-2, que se ha vendido a través de contratos a largo plazo a Japón (en un 65%), Corea del Sur y EEUU (*Vedomosti*, 19 de febrero de 2009). En el caso de los yacimientos de Siberia Oriental y Extremo Oriente (en concreto los de Kovykta y Chayand) se estudia su puesta en explotación, pero esto requiere una infraestructura completa de gasoductos para su exportación. En este caso, además, resulta determinante la conducta de China como demandante del gas de esos yacimientos. Como este país es reticente a pagar precios elevados por el gas, debido a que tiene como combustible alternativo el carbón, mucho más barato y del que posee grandes reservas, entonces se pone en entredicho la demanda de China y, por consiguiente, la explotación en un futuro más o menos cercano de los mencionados yacimientos. Aunque el gas de estas zonas es difícil que pueda abastecer a Europa, debido a la distancia y al diseño previsto de las infraestructuras, que se orientan hacia el Pacífico, el problema esencial radica en que su puesta en funcionamiento (explotación y construcción de infraestructuras) podría drenar recursos que se están destinando a los yacimientos más cercanos a Europa.

En el caso de China, la mayor competencia potencial que podría realizar a Europa correspondería a los yacimientos de Siberia oriental. A este respecto, existe el proyecto de construcción del gasoducto Altai que uniría esta zona con China (Dobretsov y otros, 2007). Si se llevase adelante, entonces sí aparecería una competencia entre ambas áreas por el mismo gas. No obstante, debe destacarse que para que se desarrolle este proyecto China debería estar dispuesta a pagar los precios relativamente

elevados que ofrece el mercado europeo, situación bastante improbable, que levanta serias dudas respecto a la conclusión del mencionado gasoducto. Por añadidura, en el caso improbable de que Rusia y China llegasen a un acuerdo en 2010, el suministro no se podría realizar antes de 2020 (Finon y Locatelli, 2008).

La segunda vía de diversificación es a través de la ampliación de sus ventas en forma de gas licuado. A este respecto, debe señalarse que la primera planta relevante de licuefacción de gas ha entrado en funcionamiento en Sajalín a principios de 2009, mientras que la siguiente se pretende crear en los alrededores del yacimiento de Shtokman, pero no antes de 2014. Así pues, se suscitan interrogantes sobre las posibilidades rusas de diversificar sus mercados utilizando mecanismos de venta alternativos a los gasoductos (Milov y otros, 2006: 299). No obstante, vinculado a este tipo de aspectos surgen dos factores de gran relevancia que pueden contribuir a cambiar la mencionada situación en el futuro. En primer lugar, durante la siguiente década Rusia venderá gas licuado que, independientemente del mercado final de destino, puede contribuir a dar un mayor papel a los contratos a corto plazo de gas. Esta situación puede abrir un nuevo panorama en el mercado gasista mundial y en el ruso en unos veinte años. En segundo lugar debe destacarse la posible creación de un cártel gasista internacional. Aunque sigue siendo discutible el papel de esta organización en la próxima década, en especial respecto a presiones sobre precios o cantidades, sí que podría constituir una pieza relevante en la generación de unos precios del gas que no estuviesen indexados a los del petróleo. Esta situación tendría el punto positivo de que el precio de gas respondería a su propia estructura de costes y de demanda, pudiendo transformarse en un mecanismo de control más efectivo de los mercados gasistas a corto y largo plazo, en especial, en la regulación de las inversiones que garantizarían las producciones futuras. Por añadidura, la extensión de contratos a corto plazo podría contribuir a conseguir la mencionada desvinculación entre los precios de ambos hidrocarburos.

Así pues, ni por diversificación de áreas geográficas, ni por extensión en las formas de ventas (gas líquido), parece que Rusia podrá encontrar mercados alternativos al europeo de suficiente tamaño y solvencia financiera en la década que viene. No obstante, debe señalarse que ciertas incertidumbres se ciernen a partir de 2020, debido al incremento en las ventas de gas licuado y a la autonomía en la formación de los precios del gas.

4. Interrelaciones gasista UE-Rusia

A la luz de las argumentaciones de las autoridades de la UE se plantea que existe una debilidad frente a Rusia debido a la gran dependencia energética respecto a este país, que se acrecentará con el proceso de reforma en el sector energético europeo. La mayor eficiencia en el mercado gasista se pretende conseguir a través de, en primer lugar, conceder un papel creciente a los mercados a corto plazo y, en segundo lugar, exponer a las empresas energéticas a una mayor competencia interna. Si estas condiciones funcionan, se asume que a corto plazo el mercado será más eficiente y, a

largo plazo, se favorecerán las inversiones necesarias para cubrir la demanda futura. En el centro de la política energética (exterior) europea se encuentra la amenaza de que Rusia pueda presionar a la UE, económica y políticamente, en este contexto de liberalización interna y, por tanto, el riesgo más prioritario que se apunta es el denominado geopolítico.

Uno de los principales componentes del riesgo geopolítico es que Rusia pueda influir sobre los precios a corto plazo en la UE. Esta concepción se sustenta en dos hipótesis. Por un lado, que los precios a corto plazo son los dominantes en el mercado gasista y, por otro lado, que Rusia puede influir sobre ellos. Respecto a la primera hipótesis, en la actualidad los mercados a corto plazo ocupan el 4-5% del mercado gasista desempeñando un papel absolutamente secundario. La mayor parte de las transacciones de gas y, en particular las adquisiciones de gas en Rusia, se realizan a través de contratos a largo plazo. El interés de estos contratos se sustenta en que Rusia utiliza los gaseoductos como vía de exportación, que requieren asegurar una demanda suficiente para cubrir financieramente la gran envergadura de las inversiones necesarias para crear estas infraestructuras. Sólo la extensión de las ventas de gas líquido puede aumentar la importancia de los mercados gasistas a corto plazo. Se asume que durante la próxima década al menos el 20% del gas se venderá en líquido, porcentaje que se considera el umbral crítico necesario para que los mercados a corto plazo comiencen a influir sobre la formación de los precios gasistas. En gran medida, esto puede significar que durante la década siguiente los precios del gas dejen de estar ligados a los precios del petróleo. No obstante, hacia el año 2020 las ventas mayoritarias rusas seguirán realizándose por gasoducto y se encontrarán fijadas con contratos a largo plazo. Así pues, resulta cuestionable que a finales de la década que viene los precios a corto plazo tengan gran relevancia en las relaciones UE-Rusia. En estas condiciones y dadas las formas de venta de gas ruso en Europa, también es difícil que Rusia pueda presionar unilateralmente sobre el nivel de precios del gas. En el caso de que este país ganara mucha fuerza y decidiese romper los contratos a largo plazo (para conseguir mejores precios o por razones políticas), se vería afectada su credibilidad como proveedor fiable y se acentuaría la tendencia a sustituirlo por otros suministradores de gas o fuentes alternativas de energía. Esta situación tendría a medio y largo plazo unas repercusiones muy negativas para Rusia, dadas sus condiciones gasistas internas y las rigideces de los mercados de venta externos.

En concreto, tal como se ha explicado en el anterior epígrafe, el mercado interior de gas tiene un nivel de rentabilidad muy bajo en Rusia y se requiere de los beneficios aportados desde las ventas en el extranjero para garantizar la estabilidad en el mercado gasista interno, realizar las inversiones que generen la producción futura y nutrir al presupuesto público con una partida sustancial de ingresos. Como no es previsible que las reformas en el sector gasista interior sean muy profundas, la situación acabada de apuntar se reproducirá. Así pues, resulta discutible que Rusia pueda presionar a la UE instrumentalizando las exportaciones de gas, debido a que éstas constituyen un factor estratégico de estabilidad interna para el país (Goldthau, 2008).

Además, esta situación no es previsible que cambie en los próximos quince años por dos razones. En primer lugar, una de las mayores prioridades rusas es la de

construir el Gasoducto del Norte de Europa y el Gasoducto del Sur de Europa, que unirían directamente Rusia con Europa. Es decir, que con la construcción de estas infraestructuras las autoridades rusas reconocen a Europa como su principal mercado actual, pero especialmente futuro (Fernández, 2008: 367)⁵. En segundo lugar, los yacimientos que podrían hacer sombra a los que abastecen a Europa son los ubicados en Siberia Oriental y, en particular los de Kovykta y Chayand, cuyos planes de explotación se encuentran poco definidos y las infraestructuras para vender el gas no están proyectadas. Esta situación consolida a la UE como el principal cliente de gas ruso hasta dentro de dos décadas. Así pues, sin descartar que las negociaciones entre las partes europeas y Gazprom sean tensas, esto no significa que la compañía rusa tenga la capacidad de presionar unilateralmente sobre el mercado europeo.

El segundo componente relevante del riesgo geopolítico consiste en que Gazprom adquiera redes de transporte o de provisión directa a los consumidores en la UE, de manera que constituya una integración vertical, con la que pueda presionar a los respectivos gobiernos o imponer precios o cantidades en los mercados consumidores. En este sentido, se subraya un interés político de Gazprom cuando pretende acceder a los mercados europeos. Este tipo de concepción se sustenta en que el mercado de energía europeo esté poco regulado y en que Gazprom cuente con una situación monopolista. La primera hipótesis se aleja absolutamente de la realidad y, de hecho, la capacidad de actuar de las empresas en el sector de la energía depende esencialmente de una prolija regulación realizada por los gobiernos y las comisiones nacionales reguladoras de cada país, así como por la propia UE. Por supuesto la regulación limitaría que una empresa ejerciese un monopolio sobre un mercado nacional y sería previsible que, en caso de que Gazprom tratase de conseguir una situación privilegiada de estas características, entonces las regulaciones adicionales se extendieran visiblemente. En caso de que existan más competidores, entonces Gazprom constituiría un agente más, lo que aumentaría la competencia interna y presionaría hacia la reducción en los precios. En efecto, en este caso los consumidores se verían beneficiados con precios menores, mientras que a las empresas gasistas les podrían caer los beneficios, pero en cualquier caso los mercados gasistas serían más competitivos.

Con estos argumentos de trasfondo, el riesgo geopolítico tiene tendencia a quedar en un segundo plano. Pero ¿entonces pueden aparecer problemas energéticos entre la UE y Rusia? La respuesta es que sí, pero pueden proceder de otras vías. En concreto, que Rusia no tenga capacidad de cumplir los contratos firmados. Esta situación conduce al elemento estratégico de la realización de inversiones en los futuros yacimientos que deberán alimentar a la demanda europea. Un primer elemento que se ha de considerar es que los nuevos yacimientos se encuentran en zonas de difícil extracción que requerirán inversiones sustancialmente mayores a las realizadas hasta el momento. Un segundo componente pone de manifiesto que las reformas en el

⁵ Debe destacarse que la política de infraestructuras energéticas más relevante que se está abordando en Rusia se orienta a unir más estrechamente Rusia con la UE, evitando los problemas de los países de tránsito, en especial, en aquello que atañe a Bielorrusia, pero sobre todo a Ucrania. Por este motivo, tácitamente, Rusia reconoce la gran relevancia futura del mercado europeo.

mercado interno ruso supondrán que los precios internos no subirán sustancialmente, de manera que los beneficios que se puedan extraer serán modestos. Por tanto, el interés de las empresas gasistas rusas, tanto de Gazprom como de las independientes, por acometer proyectos de inversión, será relativamente liviano. Esta situación se ha agravado con la caída a partir de 2008 en los precios del gas.

En esta encrucijada se agrava el dilema de Gazprom de invertir sus recursos financieros en el interior de Rusia o en el exterior. En particular, a la realización de inversiones para ampliar sus capacidades productivas internas le surge la competencia de comprar entidades vinculadas con el sector gasista en Europa (Heinrich, 2005, Quast y Locatelli, 1997, y Locatelli, 2006). Por ejemplo, en 2006, Gazprom vendió en la frontera europea el gas a unos 200-230 euros los 1.000 m³ de gas, mientras que los clientes europeos pagaron ese mismo año unos 400-450 euros los 1.000 m³ de gas, es decir, unas diez veces más caro que los consumidores rusos (Finon y Locatelli, 2008: 434). A pesar de que esta diferencia debe absorber los costes de transporte, almacenaje y distribución, aún queda un amplio margen de beneficio, tanto si se opera en las actividades mencionadas como en las de venta directa a los consumidores. Por tanto, los intentos de entrada en la distribución al por menor o en la del transporte le generan a Gazprom unas expectativas de rentabilidad nada desdeñables que compiten con las actividades de explotación de gas (Bashmakov, 2007: 110)⁶. Debe destacarse que esta diversificación en los negocios de Gazprom está suscitando serias fricciones con la UE, máxime si se considera el proceso de liberalización interna europea que se está acometiendo en el sector gasista. Parte de los conflictos se sintetizan en la acusación de que Gazprom persigue objetivos políticos con la adquisición/creación de entidades gasistas europeas constituyendo ésta una dimensión adicional del mencionado riesgo geopolítico.

Por tanto, la maximización de los beneficios por Gazprom le puede conducir a prestar menos atención a las nuevas inversiones, situación que puede generar problemas de suministro a Europa en la década que viene. En estas circunstancias aparece un conflicto de intereses entre la UE y Gazprom por razones comerciales (Simonov, 2006: 157). Así pues, el riesgo geopolítico pierde importancia y surge un riesgo de insuficiencia de inversiones en Rusia. Este hecho debería reorientar el diseño de la política energética europea, en su faceta de seguridad de suministro (Solanko y Sutela, 2009).

Por otra parte, Gazprom apuesta por tratar de acceder a los nuevos proveedores de gas de Asia central para poder cubrir sus compromisos gasistas con Europa. Este

⁶ Debe señalarse que dentro de la UE, con la liberalización del mercado gasista a partir de 2007, la posibilidad de que Gazprom pueda adquirir empresas relevantes europeas en este tipo de actividades levanta serias suspicacias. Sin embargo, dadas las numerosas regulaciones en los mercados gasistas, la entrada de Gazprom en este sector es previsible que se realice observando los requerimientos de los gobiernos de los países miembros y de las autoridades comunitarias para evitar enfrentamientos que puedan cuestionar los futuros abastecimientos de gas a Europa (Percebois, 2008). Adicionalmente, no debe olvidarse a este respecto que las reformas en la estructura en el sector energético europeo tienen lugar de manera muy pausada y, en ciertos casos, se duda sobre su éxito futuro, elemento que pondría en entredicho las suspicacias a la que se ha aludido más arriba (Van der Linde, 2007, Eikeland, 2007 y Slabá, 2009).

comportamiento no tiene por qué suponer un riesgo en el suministro para la UE, sino que puede compatibilizar, en cierta medida, la maximización de beneficios de Gazprom con el abastecimiento de gas a Europa (Locatelli, 2008b). Sin embargo, el recurso de Rusia a los productores de Asia central entraña dos tipos de incertidumbres. En primer lugar, que estos países cumplan sus previsiones de producción y de ventas a Rusia y, en segundo lugar, que China tenga pretensiones muy activas de acceder a esta zona, de manera que sí que podría establecerse una competencia por los recursos entre ese país asiático y la UE (bien si son adquiridos por los propios europeos, bien si son comprados por los rusos para ser vendidos en Europa). Evidentemente, la mencionada actitud de Gazprom contraría las pretensiones de la UE de acceder directamente a los recursos de Asia central (también a la zona del mar Caspio), con el objetivo de diversificar sus mercados proveedores e incluso reducir el precio de los hidrocarburos adquiridos. No obstante, tanto desde el punto de vista de Gazprom como de la UE, no se cuestiona el mercado consumidor, es decir, el europeo y, por tanto, no se generan problemas de suministro, en el sentido de destinar el gas a otras áreas demandantes.

El acceso a estos productores de hidrocarburos ha reactivado dos puntos de conflicto entre la UE y Rusia que son centrales en la política energética exterior europea. Se trata, por un lado, de la Carta de la Energía y, por otro, de la construcción del gasoducto Nabucco. En los últimos años la dirección política de la UE no ha escatimado esfuerzos en que Rusia ratificase la Carta de la Energía. A la UE la asunción por Rusia de este tratado le permitiría acceder a los yacimientos rusos, comprar gas en Asia central y utilizar las vías de transporte de hidrocarburos rusas sin obstáculos. Para Rusia, la adhesión a la Carta de la Energía tendría un conjunto de efectos bastante perjudiciales. En primer lugar, tendría que abrir sus áreas de explotación de yacimientos a países que no pueden ofrecer a cambio un tratamiento simétrico, puesto que no producen gas. En segundo lugar, al no poder poner obstáculos al uso de sus gasoductos, favorecería la compra de gas por la UE en Asia central, contribuyendo a la generación de un competidor en gas que, por añadidura, podría ofrecer precios inferiores, presionando a la baja los ingresos obtenidos por Rusia. En tercer lugar, debería dejar utilizar sus gasoductos aplicando un peaje equivalente al interior (que se encuentra subvencionado), de manera que dejaría de percibir un volumen cuantioso de recursos. Como la UE no ofrece contrapartidas relevantes, puesto que el sector energético es privado y está regulado por los propios países miembros, en las actuales condiciones la Carta de la Energía no tiene expectativas de ser suscrita por Rusia.

El segundo ámbito de problemas es la construcción del gasoducto Nabucco. Esta línea de transporte de gas debe discurrir desde el mar Caspio y por el sur del Cáucaso, pasando por Turquía hasta entrar en Europa. Este proyecto limitaría el supuesto riesgo geopolítico de la UE, puesto que sortearía a Rusia y permitiría acceder a los recursos del mar Caspio y con posibilidades de incorporar los de Asia central. Aunque Rusia evita manifestarse abiertamente en contra, puesto que supuestamente constituye un asunto ajeno a este país, está operando varias estrategias para evitar que vaya hacia delante (compras masivas de gas en Asia central o propuesta de construcción del Gasoducto del Sur de Europa). Para la UE, el Nabucco constituye una infraestruc-

tura bastante cara que requiere una financiación multinacional. Además para que sea viable económicamente debe alimentarse con unos mínimos anuales de transporte de gas (Simonov, 2007: 198). El problema es que el gas procedente del mar Caspio (Azerbaiyán) es insuficiente para rentabilizarlo. Un primer complemento podría proceder de Asia central, pero en este caso se habría de construir la extensión de esta infraestructura a través del mar Caspio hasta Turkmenistán. A este respecto, surge la incertidumbre de los costes adicionales de esta prolongación, al tiempo que se suscitan dudas sobre las cantidades necesarias de gas que se deberían garantizar desde esa zona para conseguir la rentabilidad del proyecto. Otra opción sería realizar una extensión para introducir gas iraní. Pero en las actuales condiciones, EEUU rechazaría el proyecto y no aportaría financiación. La última posibilidad es introducir gas procedente de Rusia, pero se contradeciría la motivación inicial de la construcción de este gasoducto (Mandil, 2008).

Uno de los aspectos a los que menos atención se le ha prestado es al papel de Ucrania como demandante de energía. Ucrania es un gran consumidor de gas que estaba gastando durante la primera mitad de esta década unos 80 mil millones de m³ anualmente, de los que importaba de Rusia unos 30 mil millones de m³ (IEA-OECD, 2006b: 168-171). Es decir, cifras equivalentes a las correspondientes a Alemania. Ucrania constituye un país con un nivel de eficiencia energética muy baja, que ha contado con unos precios al gas muy subvencionados. Esta subvención se iniciaba con la venta de gas ruso a un precio especialmente bajo. Recientemente se estableció un programa para elevar progresivamente los precios de venta a Ucrania hasta niveles aproximadamente mundiales, pero con los conflictos aparecidos a finales de 2008, en 2009 se ha llegado a un acuerdo para acelerar la subida de los precios del gas ruso a ese país. La gran subida en los precios del gas reducirá la demanda de este país y creará un excedente adicional de gas en manos rusas susceptible de ser vendido en los mercados europeos. En caso de un desajuste entre la producción rusa y la demanda europea podría tener lugar una competencia entre Europa y Ucrania por la captación de la producción de gas, elemento que abriría un nuevo frente de conflictos. En este sentido, sortear Ucrania con gasoductos que unan directamente a Rusia con la UE resulta estratégicamente más relevante para ambas áreas puesto que evitaría presiones adicionales procedentes de ese país de tránsito al tiempo que podría facilitar el ajuste en las compras de Europa en caso de aparecer en el futuro problemas de producción en Rusia.

5. Conclusiones

La situación interna de Rusia en el ámbito del gas no puede obviarse al analizar las relaciones gasistas entre ese país y la UE. Aunque las exportaciones de Rusia a la UE ascienden a un 20% de su producción total, la mayor parte de los beneficios de Gazprom se obtienen por esta vía. En los próximos años es previsible que suban los precios del gas en el mercado interno ruso, pero también es cierto que ascenderán los costes de explotación en los nuevos yacimientos de gas que se pondrán en fun-

cionamiento. Por tanto, es previsible que el mercado interno ruso siga generando un volumen marginal de beneficios a Gazprom y las exportaciones a la UE continúen siendo estratégicas para la compañía gasista y para Rusia. Por añadidura, los grandes proyectos prioritarios que están siendo afrontados por Gazprom son las construcciones de los Gasoductos del Norte y del Sur de Europa, que vinculan mucho más a Rusia con sus clientes europeos.

Si Rusia hiciese un uso político del gas contra la UE limitaría la obtención de beneficios para Gazprom y quebraría la pieza esencial para subvencionar los precios del gas internos. Adicionalmente, como Gazprom y el gas en general constituye uno de los grandes contribuyentes al presupuesto del Estado, el uso político del gas y las alteraciones en los ingresos que eso supondría afectaría muy negativamente al erario público, constituyendo una fuente adicional de inestabilidad interna. Por su parte, la instrumentalización política del gas generaría a largo plazo un proceso de sustitución del gas en la UE, tal como ocurrió en los años setenta-ochenta en cuanto al petróleo, que limitaría a largo plazo las fuentes de financiación futuras, transformándose en un factor de gran riesgo para Rusia.

Así pues, el riesgo geopolítico para la UE al que se ha aludido con cierta intensidad es muy cuestionable que se llegue a materializar. La mayor amenaza corresponde a que no se obtengan cantidades suficientes de gas en Rusia que acompañen al aumento en la demanda. Esto está motivado por la ausencia de inversiones. Dado que el principal proveedor de gas a la UE es Rusia, el reto de garantizar el abastecimiento a la UE pasa por establecer los mecanismos para estimular las inversiones en los yacimientos de gas rusos. Aquello que llama la atención es que esta política es la que están llevando a cabo los países que más gas compran a Rusia (Alemania, Francia e Italia) con las críticas de la Comisión y de otros países miembros de la UE. Así pues, la política energética de la UE debe abandonar el riesgo geopolítico que supone Rusia como criterio orientador de la construcción del concepto de seguridad de abastecimiento en la política energética europea. Desde esta nueva perspectiva el cambio en el enfoque conduce a:

1. Abandonar la idea de que Rusia firme la Carta de la Energía y buscar un nuevo acuerdo energético de consenso que satisfaga a ambas partes.
2. Estimular acuerdos para favorecer las inversiones europeas (bien de los países miembros individualmente, bien creando consorcios y programas comunitarios) en los nuevos yacimientos rusos.
3. Construir una red densa de gasoductos dentro de la UE para evitar el riesgo de tránsito. En caso de que se corte el gas por una vía que sea posible subsanar la carencia mediante el aprovisionamiento a través de otras alternativas (esto evitaría problemas de desabastecimiento como el ocurrido en enero de 2009, en especial en Bulgaria). Estas infraestructuras deberían complementarse con una red de centros de almacenaje para dar flexibilidad a la toma de decisiones a corto plazo.
4. Reorientar el proyecto del gasoducto Nabucco, que se debe contemplar no como un mecanismo para sortear a Rusia, sino que debe incorporar el gas de ese país para conseguir la viabilidad de esta infraestructura. A largo plazo,

en unas condiciones internacionales distintas, este gasoducto podría incluir gas procedente de Irán acrecentando la seguridad de suministro gasista en la UE.

5. Promover activamente la construcción de gasoductos que unan directamente Rusia con la UE para evitar los riesgos de tránsito que suponen los países intermedios.

Bibliografía

- Ahrend, R., y Tompson, W. (2005): «Unnatural Monopoly: The Endless Wait for Gas Sector Reform in Russia», *Europe-Asia Studies*, 57 (6): 801-821.
- Bashmakov, I. (2007): «Energetika Rossii: Strategiya inertsi ili strategiya effektivnosti?» (Energía en Rusia: Estrategia de inercia o estrategia de efectividad), *Voprosy ekonomiki*, (8): 104-122 (en ruso).
- Benavides, P. (2006): «La Comisión y la política energética», *Información comercial española*, (831): 269-283.
- Bourrinet, J. (2006): «Quelle politique énergétique pour l'Union européenne?», *Revue des Affaires Européennes*, (4): 723-731.
- Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) (2006a): *Estrategia europea para una energía sostenible competitiva y segura*, COM(2006)105 final, 8 de marzo, Bruselas.
- (2006b): *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial*, Comunicación de la Comisión, COM(2006)545, 19 de octubre, Bruselas.
- (2006c): *External Energy Relations- from Principles to Action*, Communication from the Commission to the European Council, COM(2006)590, 12 de octubre, Bruselas
- (2007a): *Una política energética para Europa*, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, COM(2007)1, 10 de enero, Bruselas
- (2007b): *Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM(2006)841, 10 de enero, Bruselas
- (2007c): *Plan prioritario de interconexión*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM(2006)846, 10 de enero, Bruselas
- (2007d): *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural (presentada por la Comisión)*, COM(2007) 529 final, 19 de septiembre
- (2007e): *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (presentada por la Comisión)*, COM(2007) 530 final, 19 de septiembre
- (2007f): *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1775/2005 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural (presentada por la Comisión)*, COM(2007) 532 final, 19 de septiembre.
- (2008): *Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía. Segunda revisión estratégica del sector de la energía*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2008)781, 13 de noviembre, Bruselas.
- (2009): *Una política energética para Europa*, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, COM(2007)1, 10 de enero, Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea (2007): *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007*, 2 de mayo, Bruselas.

- (2008): *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de octubre de 2008*, 16 de octubre, Bruselas.
- Correljé, A., y Van der Linde, C. (2006): «Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective», *Energy Policy*, 34: 532-543.
- Dobretsov, N. L.; Kontorovich, A. E.; Molodin, A. E.; Borisenko, A. S., y Korzhuvaev, A. G. (2007): «Stroitel'stvo magistral'nogo gasoprovoda "Altay"» («Construcción del gasoducto principal "Altay"»), *EKO*, (2): 45-50 (en ruso).
- Echeverría, C. (2008): «Nabucco, Europa y el gas del mar Caspio», *Política Exterior* (123): 135-142.
- Eikeland, P. O. (2007): «Downstream Natural Gas in Europe- High Hopes Dashed for Upstream Oil and Gas Companies», *Energy Policy*, 35: 227-237.
- «Energeticheskaya strategiya Rossii na period do 2020 goda» («Estrategia energética de Rusia hasta el año 2020»), *Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii*, núm. 1234-r del 28 de agosto de 2003 (en ruso).
- Energy Charter Secretariat (2004): *The Energy Charter Treaty and Related Documents. A Legal Framework for International Energy Cooperation*. http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf.
- «Energy Community Treaty (The)», *Official Journal of the European Union*, L 198/18, 20 de julio de 2006.
- European Comission (2001): *Towards A European Strategy for the Security of the Energy Supply. Green Paper*, European Communities, Brussels.
- Eurostat (2008): *Energy. Yearly Statistics 2006*, European Comission, Brussels.
- Federal'naya Sluzhba Gosudarstvennoy Statistiki (FSGS) (2008): *Rossiya v tsifraj* (Rusia en cifras). FSGS, Moscú (en ruso).
- (2009a): *Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik* (Anuario de Estadísticas Rusas). FSGS, Moscú (en ruso).
- (2009b): *Rossiya v tsifraj* (Rusia en cifras). FSGS, Moscú (en ruso).
- Federal'naya Sluzhba po Tarifam (2008): *Po voprosy utverzheniya optovij tsen na gaz, dovivaimiy OAO «Gazprom» i ego afilirovannimi litsami, realizuemiy potrevitelyam Rossiyskoy Federatsii* (Sobre la confirmación de los precios al por mayor del gas obtenido por OAO «Gazprom» y sus entidades afiliadas, que venden a los consumidores de la Federación Rusa) (en ruso) <http://www.fstrf.ru/otrasli/gas/viewdoc?url=/fst/dep/gas/releases/94>.
- Fernández, A. (1997): *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*, Trotta, Madrid, capítulo 11.
- Fernández, R. (2008): «Gas y Gazprom: Situación interna y estrategia internacional de Rusia», en Palazuelos (dir.), *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial*, Akal, Madrid, 347-377.
- Finon, D., y Locatelli, C. (2008): «Russian and European Gas Interdependence: Could Contractual Trade Channel Geopolitics?», *Energy Policy*, 36: 423-442.
- Goldthau, A. (2008): «Rhetoric versus Reality: Russian Threats to European Energy Supply», *Energy Policy*, 36: 686-692.
- Grigoryev, Y. (2007): «Today or Not Today: Deregulating the Russian Gas Sector», *Energy Policy*, 35: 3036-3045.
- Haghighi, S. S. (2008): «Energy Security and the Division of Competences between the European Community and Its Member States», *European Law Journal*, 14 (4): 461-482.
- Heinrich, A. (2005): «Russian companies in Old EU Member States: The Case of Germany», *Journal of East-West Business*, 11 (3-4): 41-59.
- International Energy Agency - Organisation for Economic Co-operation and Development (IEA-OECD) (2006a): *Optimising Russian Natural Gas, Reform and Climate Policy*, Paris.
- (2006b): *Ukraine. Energy Policy Review*, Paris, 2006.

- Ivanov, V. I. (2003): «Russian Energy Strategy 2020: Balancing Europe with the Asia-Pacific Region», *ERINA Report*, 53: 13-19.
- Locatelli, C. (2008a): «Gazprom's Export Strategies under the Institutional Constraint of the Russian Gas Market», *OPEC Energy Review*, 32 (3): 246-264.
- (2008b): «Russian and Caspian Hydrocarbons: Energy Supply Stakes for the European Union», *Cahier de Recherche*, núm. 13 bis.
- (2006): «Les stratégies d'internationalisation de Gazprom, enjeu de la constitution d'une grande compagnie d'Etat russe», *Le courrier des pays de l'Est* (1061): 32-46.
- Locatelli, C., y Mima, S. (2007): «European Gas Market. Stakes and Perspectives», *Note de Travail* (LIPII), núm. 9.
- Mandil, C. (2008): *Sécurité énergétique et Union Européenne*, Propositions pour la présidence française, Rapport au Premier Ministre, 21 avril.
- Marín, J. M.^a (2007): «La política energética de la UE: desafío pendiente y urgente», *Cuadernos de información económica* (198): 33-40.
- (2008): «Política energética de la UE: El debate entre la timidez y el atrevimiento», *Información comercial española* (842): 65-76.
- Marín, J. M.^a; Velasco, C.; García-Verdugo, J.; Escribano, G., y San Martín, E. (2008): «Energía: Futuro y claves del entorno internacional», en Ravina, L. (dir.), *Observatorio sobre el gobierno de la economía internacional. Papeles de la Fundación* (Fundación de Estudios Financieros), núm. 20: 187-229.
- Milov, V.; Coburn, L. L., y Danchenko, I. (2006): «Russia's Energy Policy, 1992-2005», *Eurasian Geography and Economics*, 47 (3): 285-313.
- Morgunov, E. V. (2006): «Sovremennoe sostoyanie i prognoz razvitiya gazovoy otrasli Rossii» («Situación actual y futuro desarrollo del sector gasista de Rusia»), *EKO* (5): 130-133.
- Percebois, J. (2008): «The supply of Natural Gas in the European Union-Strategic Issues», *OPEC Energy Review*, 32 (1): 33-53.
- Quast, O., y Locatelli, C. (1997): «Russian Natural Gas Policy and Its Possible Effects on European Gas Markets», *Energy Policy*, 25: 125-133.
- Sagen, E. L., y Tsygankova, M. (2008): «Russian Natural Gas Exports- Will Russian Gas Price Reforms Improve the European Security of Supply?», *Energy Policy*, 36: 867-880.
- Sagers, M. J. (2006): «Russia's Energy Policy: A Divergent View», *Eurasian Geography and Economics*, 47 (3): 314-320.
- (2007): «Developments in Russian Gas Production since 1998: Russia's Evolving Gas Supply Strategy», *Eurasian Geography and Economics*, 48 (6): 651-698.
- Sánchez, A. (2006): «Gazprom ¿un instrumento de política interior y exterior rusa?», en Sánchez, A., *Gas y petróleo en Rusia: Impacto interno y proyección exterior*, Universitat de València, Valencia: 25-39.
- (2008a): «La dependencia energética europea de Rusia», *Información comercial española*, (842): 97-109.
- (2008b): «Problemas energéticos Rusia-UE: El caso del petróleo», en VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2007*. Universidad del País Vasco, Bilbao: 385-398.
- (2008c): «La política energética rusa en el siglo XXI» en Jordán, J. M.^a y Sánchez, A.: *Desafíos actuales de la política económica. Un enfoque estructural y social*, Thomson-Cívitas, Madrid: 259-280.
- Selivanova, J. (2004): «World Trade Organization Rules and Energy Pricing: Russia's Case», *Journal of World Trade*, 38 (4): 559-602.
- Sierra, J. (2006): «Una historia atormentada: La energía en Europa», *Información comercial española* (831): 285-296.
- Simonov, K. (2006): *Energeticheskaya sverjderzhava* (Superpotencia energética), Algoritm, Moscú (en ruso).

- (2007): *Global'naya energeticheskaya voyna* (Guerra energética mundial), Algoritm, Moscú (en ruso).
- Slabá, M. (2009): «Liberalisation of Natural Gas Market- EU Vision vs. Reality», *IES Working Papers* (Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University in Prague), núm. 8.
- Solanko, L., y Sutela, P. (2009): «Too Much or Too Little Russian Gas to Europe?», *Eurasian Geography and Economics*, 50 (1): 58-74.
- Spanjer, A. (2007): «Russian Gas Price Reform and the EU-Russia Gas Relationship: Incentives, Consequences and European Security of Supply», *Energy Policy*, 35: 2889-2898.
- Tarr, D. G., y Thomson, P. D. (2004): «The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas», *World Economy*, 27 (8): 1173-1194.
- Van der Linde, C. (2007): «External Energy Policy: Old Fears and New Dilemmas in a Larger Union», en Sapir, A., *Fragmental Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel, Brussels: 266-307.
- Yegorov, Y., y Wirl, F. (2008): «Energy Relation between Russia and EU with Emphasis on Natural Gas», *OPEC Energy Review*, 32 (4): 301-322.