

Energía y geopolítica: claves del entorno internacional

Javier García-Verdugo*

Indudablemente, el mundo ha evolucionado a un ritmo vertiginoso a lo largo de los últimos decenios. Sigue consolidándose el proceso de globalización, caracterizado por la progresiva liberación de las relaciones comerciales, la creciente integración de los mercados financieros y cierto grado de coordinación global a través de los acuerdos e instituciones internacionales, que ha permitido el período de desarrollo económico mundial más alto y duradero desde los años sesenta. Sin embargo, el proceso está lejos de ser irreversible y no está exento de problemas, desequilibrios e incertidumbres. Como ha ocurrido en el pasado, las fuerzas centrífugas —conflictos geopolíticos, carestía de recursos, crisis financieras o problemas medioambientales— pueden amortiguar o eliminar los factores que impulsan la integración y el crecimiento.

Los problemas energéticos pueden ser, sin duda, una de las fuerzas centrífugas más importantes en la actualidad. La energía es una de las claves que influyen decisivamente en el progreso económico y en la calidad de vida y, por tanto, los problemas asociados —especialmente los relacionados con la seguridad de abastecimiento— constituyen uno de los retos más importantes que debe afrontar la comunidad internacional en el futuro próximo. Por eso, la cuestión energética trasciende el ámbito meramente económico para alcanzar un puesto relevante en la política internacional y, por supuesto, en la europea.

1. Panorama energético internacional

Un análisis más exhaustivo del problema exigiría considerar todas las fuentes de energía primaria y la energía

* UNED.

eléctrica, pero este trabajo se centrará en un examen de los problemas generados en torno a los mercados de petróleo y gas natural, que tienen repercusiones más directas e influyentes en el ámbito geopolítico internacional. Por un lado, el carbón es actualmente una de las fuentes de energía primaria más abundantes, pero —como es sabido— tiene muchos inconvenientes medioambientales y, en consecuencia, no forma parte fundamental del *energy mix* de la mayoría de los países, tampoco de los que poseen importantes yacimientos propios.

Por otra parte, el debate sobre la energía nuclear ha vuelto a plantearse con fuerza, pero si no se producen cambios importantes en las políticas nacionales de un buen número de países —no parece probable, pero está por ver— no afectará a las relaciones internacionales de la misma manera que el petróleo o el gas. Algo parecido sucede con las energías renovables a pesar de su evidente interés para limitar las emisiones contaminantes, en este caso por su limitada capacidad —con las condiciones tecnológicas actuales— para ofrecer una alternativa al volumen de energía satisfecho con las fuentes de energía más tradicionales.

Centrándonos en el petróleo y el gas natural, en los últimos años se ha asistido a un cambio en el escenario mundial con fuertes implicaciones para la economía internacional. La producción y el transporte se han trasladado al ámbito internacional: por un lado, a través de fusiones de grandes empresas, el sector energético se ha ido estructurando en conglomerados que actúan prácticamente en todo el mundo y con diversas fuentes de energía; por otra parte, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) sigue concentrando una buena proporción de la oferta de crudo que llega al mercado internacional, al tiempo que un volumen muy importante de las reservas probadas de hidrocarburos —gas y petróleo— son controladas por las compañías

nacionales de los países productores, muchos de ellos situados en zonas políticamente sensibles. Por eso, ni la demanda ni la oferta de estas fuentes de energía pueden analizarse con un enfoque basado en unidades nacionales de análisis, sino con una aproximación global o, al menos, por regiones de países.

Además, las necesidades mundiales de energía se han ido ampliando de manera estable. Desde comienzos del siglo actual se viene produciendo un aumento constante de la demanda mundial de gas y petróleo por parte de los países de la OCDE, y un crecimiento más pronunciado de la demanda de los países emergentes, sobre todo de China y —a cierta distancia— de India. El aumento de la demanda en los países consumidores, muchos de ellos sin recursos energéticos propios, precisa recurrir a los hidrocarburos situados en los países productores y, por tanto, las proyecciones apuntan a un aumento de los flujos internacionales de gas y petróleo en los próximos años.

Como puede verse en el cuadro 1, en 2005 dos grandes áreas económicas —América del Norte y Asia-Pacífico— tenían aproximadamente la misma importancia relativa en el consumo mundial de petróleo, en torno al 30 por 100, mientras que Europa (sin contar a Rusia) utilizaba algo más del 20 por 100 del petróleo mundial. En cambio, el consumo relativo de gas natural presentaba una ordenación distinta, debido a una mayor penetración de esta fuente de energía en los mercados más desarrollados y donde ha sido impulsada por las legislaciones nacionales: Europa, de nuevo sin Rusia, aparecía en primer lugar (35 por 100 del total mundial), seguida por América del Norte (más del 28 por 100) y, a bastante distancia, por Asia-Pacífico (casi un 15 por 100). Como contraste, conviene destacar la escasa participación del consumo de petróleo y gas tanto de América del sur y central (5,8 y 4,5 por 100 de los totales, respectivamente) como de África (3,4 y 2,6 por 100).

Por países, el consumo de petróleo de los EE.UU. representaba el 24,6 por 100 del total mundial y el 23 por 100 del de gas natural, a bastante distancia de cualquier otro. De hecho, el conjunto de la UE consumía el 18,3 por 100 del crudo mundial y en torno al 17 por 100 del gas natural, mientras la participación de Japón oscilaba en torno al 7 por 100 en el caso del petróleo y al 3 por 100 para el gas.

En el mismo año, China representaba el 8,5 por 100 del consumo mundial de petróleo —un 3,5 por 100 en 1990—, superando a Japón (6,4 por 100) y a Alemania (3,2 por 100) —países con un PIB mayor que el chino—, lo que manifiesta la fuerte dependencia de la economía china respecto del petróleo. Conviene destacar que Rusia consumía un 14,7 por 100 del gas natural mundial,

Cuadro 1

CONSUMO DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL EN 2005

(Porcentaje sobre el total mundial)

	Petróleo	Gas natural
EE.UU.	24,6	23,0
Canadá	2,6	3,3
México	2,3	1,8
Total Norteamérica	29,5	28,2
Argentina	0,5	1,5
Brasil	2,2	0,7
Venezuela	0,7	1,1
Total América central y del sur	5,8	4,5
Alemania	3,2	3,1
España	2,1	1,2
Francia	2,4	1,6
Holanda	1,3	1,4
Italia	2,2	2,9
Polonia	0,6	0,5
Reino Unido	2,2	3,4
Rusia	3,4	14,7
Turquía	0,8	1,0
Total Europa y Eurasia	25,1	40,8
Arabia Saudita	2,3	2,5
Emiratos Árabes Unidos	0,5	1,5
Irán	2,0	3,2
Kuwait	0,4	0,4
Total Oriente Medio	7,1	9,1
Argelia	0,3	0,9
Egipto	0,8	0,9
Total África	3,4	2,6
Australia	1,0	0,9
China	8,5	1,7
Corea del sur	2,7	1,2
India	3,0	1,3
Indonesia	1,4	1,4
Japón	6,4	2,9
Malasia	0,6	1,3
Tailandia	1,2	1,1
Total Asia Pacífico	29,1	14,8
UE-25	18,3	17,1
OCDE	59,2	51,5
Ex-URSS	4,9	21,7

Fuente: BP Statistical Review of World Energy, junio de 2006

sólo por debajo del consumo de los EE.UU. y de la UE, mientras que su consumo de petróleo era sólo ligeramente superior al de Alemania (3,4 por 100).

Por el lado de la oferta, las inversiones realizadas no parecen bastar para abastecer este constante aumento de la demanda, en buena medida porque el desarrollo de las actividades de exploración y producción encuentra muchas dificultades para progresar en los países productores, y por los obstáculos encontrados para llevar el petróleo y el gas a los mercados internacionales, pero también porque la falta de inversiones en actividades de refinación produce cuellos de botella con una mayor incidencia en el abastecimiento¹. Podría argumentarse que los incentivos a la inversión en todas las etapas de la cadena energética son más reducidos de lo que sería lógico en el actual contexto de precios establemente altos, pues tanto los gobiernos de los países productores como las compañías privadas del sector tratan de mantener las rentas y beneficios extraordinarios que están obteniendo; como consecuencia, las inversiones se producen de forma pausada para no afectar a la solidez de los precios.

Esta falta de reacción de la inversión a la subida de precios de los combustibles también se explica porque los mercados de petróleo y gas se alejan significativamente del modelo de competencia perfecta en varios aspectos básicos: su estructura es de carácter oligopólico, generan externalidades difíciles de corregir —las más importantes, las medioambientales (polución y calentamiento global) y las relacionadas con la seguridad externa (riesgo de interrupción de abastecimientos)— y presentan problemas de información. La mayor parte de las reservas están en manos de compañías nacionales que limitan o impiden el acceso de las compañías internacionales privadas —fundamentalmente europeas y estadounidenses— a sus recursos. La naturaleza de las rentas petroleras hace que en muchos países productores impere la arbitrariedad administrativa, elevando el coste de transacción de las operaciones y aumentando la opacidad de los mercados.

Además, dado que una parte importante de la producción, en el caso del petróleo, está controlada por la OPEP —el 41,7 por 100 de la producción y el 75 por 100 de las reservas probadas en 2005, como se muestra en el cuadro 2—, las inversiones en países miembros del cártel no se traducen necesariamente en un flujo de producción de acuerdo con las necesidades del mercado, sino que se fijan en función de cuotas políticamente determinadas, lo que redundará en una ineficiente asignación de recursos productivos. Por último, conviene tener en cuenta que en los principales países consumidores (EE.UU.,

la UE y Japón) el sector energético está relativamente más liberalizado que en los países productores².

Si se comparan los cuadros 1 y 2 se obtiene una indicación eficaz, aunque poco formalizada, de las relaciones geopolíticas producidas por los intercambios internacionales de energía, como veremos en el apartado siguiente.

2. Geopolítica de la energía

Como hemos visto, en el sector energético existen fallos de mercado innegables, pero con la misma racionalidad es posible indicar importantes fallos del sector público. De modo simplificado, puede afirmarse que existen dos posturas: abogar por la intervención en los mercados energéticos por parte de los gobiernos, que solucionarían los fallos del mercado, o alegar que esos fallos en gran medida se deben al escaso grado de liberalización del sector y a la excesiva intervención estatal que padece. Como suele suceder, los dos planteamientos explican parcialmente una realidad muy compleja, que no se aviene con facilidad a moldes cómodamente manejables.

Por lo que se refiere a la defensa de la intervención pública, tradicionalmente se reconoce su oportunidad en asuntos relacionados con la seguridad. Precisamente, entre los problemas generados por el sector energético, los relacionados con la seguridad suelen ser considerados prioritarios por parte de todos los gobiernos —desde distintos puntos de vista, como veremos a continuación—, a pesar de que hay otras consecuencias del uso de la energía que probablemente tienen más trascendencia a largo plazo, como las medioambientales³.

A diferencia de otras materias primas, o de lo que sucede con las manufacturas, los capitales o los servicios, los flujos energéticos forman parte de la alta política de los gobiernos de los países importadores y exportadores, y suponen un elemento clave de sus estrategias nacionales. Los primeros quieren asegurar sus abastecimientos a precios asumibles y los segundos asegurar sus rentas, pues en muchos países productores estas determinan la capacidad de supervivencia política de los gobiernos y los diferentes grupos que los apoyan.

Al menos desde la Primera Guerra Mundial, la política de seguridad energética —tanto de importadores como de exportadores— se identifica muchas veces con la diversificación

¹ Agencia Internacional de la Energía (2006).

² GARCÍA-VERDUGO (2000).

³ ESCRIBANO (2006a) y SAN MARTÍN y GARCÍA-VERDUGO (2006).

Cuadro 2

PRODUCCIÓN Y RESERVAS MUNDIALES DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL

(Porcentaje sobre el total mundial)

	Petróleo		Gas natural	
	Producción	Reservas	Producción	Reservas
EE.UU.	8,0	2,4	19,0	3,0
Canadá	3,7	1,4	6,7	0,9
México	4,8	1,1	1,4	0,2
Total Norteamérica	16,5	5,0	27,2	4,1
Argentina	0,9	0,2	1,7	0,3
Bolivia			0,4	0,4
Brasil	2,2	1,0	0,4	0,2
Venezuela	4,0	6,6	1,0	2,4
Total América central y del sur	9,0	8,6	4,9	3,9
Holanda			2,3	0,8
Kazajstán	1,6	3,3	0,9	1,7
Noruega	3,5	0,8	3,1	1,3
Reino Unido	2,2	0,3	3,2	0,3
Rusia	12,1	6,2	21,6	26,6
Turkmenistán			2,1	1,6
Uzbekistán			2,0	1,0
Total Europa y Eurasia	21,7	11,7	38,4	35,6
Irán	5,1	11,5	3,1	14,9
Irak	2,3	9,6		1,8
Kuwait	3,3	8,5	0,4	0,9
Qatar	1,3	1,3	1,6	14,3
Arabia Saudita	13,5	22,0	2,5	3,8
Emiratos Árabes Unidos	3,3	8,1	1,7	3,4
Total Oriente Medio	31,0	61,9	10,6	40,1
Argelia	2,2	1,0	3,2	2,5
Angola	1,6	0,8		
Egipto	0,9	0,3	1,3	1,1
Libia	2,1	3,3	0,4	0,8
Nigeria	3,2	3,0	0,8	2,9
Total África	12,0	9,5	5,9	8,0
Australia	0,6	0,3	1,3	1,4
China	4,6	1,3	1,8	1,3
India	0,9	0,5	1,1	0,6
Indonesia	1,4	0,4	2,8	1,5
Malasia	0,9	0,3	2,2	1,4
Total Asia Pacífico	9,8	3,4	13,0	8,3
UE-25			7,2	1,4
OCDE	23,8	6,7	39,1	8,3
OPEP	41,7	75,2		
No OPEP (sin ex-URSS)	43,4	14,6		
Ex-URSS	14,8	10,2	27,5	32,4

Fuente: BP Statistical Review of World Energy, junio de 2006.

de fuentes y orígenes. Los productores padecen una fuerte dependencia frente a importadores determinados, sobre todo en el mercado del gas natural. De este modo, surge un complejo sistema de interdependencias entre productores, consumidores y países de tránsito que complican las posibilidades de colaboración entre ellos, agravado por la ausencia —como es habitual en el ámbito internacional— de una institución supranacional específica capaz de gestionar los conflictos⁴.

Teniendo en cuenta que el consumo y la producción de petróleo y gas natural son muy aproximadas —en ambos casos, el porcentaje de la producción que se encuentra almacenado en un determinado período es un porcentaje reducido del total—, la comparación de los cuadros 1 y 2 permite obtener una intuición clara, aunque poco precisa, de las relaciones geopolíticas generadas por los flujos de petróleo y gas natural.

Consideremos algunos ejemplos. Mientras que EE.UU. consume casi un 25 por 100 del total mundial de petróleo, su producción no llega al 8 por 100 y sus reservas suponen el 2,4 por 100 del total. A grandes rasgos, sus necesidades son tres veces su producción propia, por lo que tendrá que importar el resto; además, el reducido volumen de sus reservas de crudo indica que esta situación de dependencia tenderá a empeorar significativamente con el tiempo. Por lo que se refiere al gas natural, su situación actual está más equilibrada (consume un 23 por 100 del total mundial, mientras que produce el 19 por 100), pero sus reducidas reservas predicen un fuerte empeoramiento de la balanza exterior en esta partida.

En el ámbito de los países emergentes, algo parecido puede decirse respecto a la situación actual de China, que —como se ha dicho— consume casi un 9 por 100 del total mundial de petróleo mientras que su producción supera ligeramente el 4,5 por 100. Su evolución futura es incierta: por un lado, su fuerte crecimiento económico incrementará significativamente sus necesidades de petróleo, y por otro —a pesar de la falta de información fiable— parece que sus reservas actuales (un 1,3 por 100 del total mundial) reflejan una situación estable que no mejorará. Parece probable que su dependencia exterior aumentará de modo importante para el petróleo y el gobierno está actuando de acuerdo con esta hipótesis.

En general, los países de la UE —salvo el Reino Unido— no tienen una producción propia sustancial de petróleo, por lo que deberán importar la mayor parte de lo que consumen (18,3 por 100 del consumo mundial).

⁴ MARÍN QUEMADA Y GARCÍA-VERDUGO (2003).

Algo parecido sucede con el gas natural: el consumo de la UE supone un 17,1 por 100 del total, frente a una producción conjunta que supera ligeramente el 7 por 100 del total mundial, con unas reservas reducidas (1,4 por 100). En ausencia de nuevos descubrimientos y sin la aplicación de políticas energéticas adecuadas, la dependencia energética de la UE tenderá a aumentar inexorablemente a lo largo de los próximos decenios. Lo mismo sucede con Japón.

Por lo que se refiere a los exportadores netos, conviene destacar, en el caso del petróleo, a los países de Oriente Medio, que presentaban un 7,1 por 100 del consumo mundial frente a un 31 por 100 de la producción y casi un 62 por 100 de las reservas. También a Rusia, con un consumo del 3,4 por 100 del total y una producción de más del 12 por 100, aunque sus reservas son mucho más reducidas (6,2 por 100 del total). La situación se invierte en el caso del gas natural, del que Rusia produce un 21,6 por 100 del total mundial (frente a un consumo del 14,7 por 100) con unas reservas que superan el 26 por 100 del total. Por su parte, los países de Oriente Medio producían aproximadamente el mismo porcentaje respecto al total de lo que consumían (en torno al 10 por 100), pero disponen de un 40 por 100 de las reservas mundiales de este combustible, por lo que su influencia irá aumentando con el tiempo también en este mercado. Además, conviene tener en cuenta —de cara al epígrafe siguiente— que el petróleo y el gas natural se extraen y se transportan con frecuencia en países inestables de Oriente Medio, la ribera sur del Mediterráneo, el Mar Negro, el Caspio, África Occidental y América Latina.

3. La seguridad energética

Los cambios experimentados en la escena internacional durante los últimos años afectan directamente a las relaciones de los países consumidores con estas regiones. Entre esos cambios pueden mencionarse la desaparición de la Unión Soviética, con la doble consecuencia de la emergencia de Rusia como potencia energética y de algunas de sus antiguas repúblicas como nuevos actores en el sistema energético internacional; las convulsiones que padece Oriente Medio y la aparición del terrorismo *yihadista*; el ascenso de China e India como potencias regionales; y la irrupción en algunos países productores de América Latina de gobiernos poco previsibles decididos a jugar las cartas de la *petropolitica*. A este panorama deben sumarse las divergencias transatlánticas, pero también intraeuropeas, y la delicada situación de la UE reflejada en su crisis institucional. En ese ámbito más inmediato también debe destacarse la ampliación al

este de la UE, que cambia el panorama estratégico europeo en el ámbito energético⁵.

En consecuencia, las políticas de diversificación dependen en buena medida del estado de las relaciones entre el conjunto de países productores, consumidores y de tránsito. Pero la seguridad energética también depende de las vulnerabilidades del suministro (por ejemplo, frente a amenazas terroristas o un gobierno hostil) y de las insuficiencias de las infraestructuras (redes de transporte, reservas estratégicas o capacidad de refinación). Para algunos autores, el concepto de seguridad energética se centra en la competencia por los recursos entre los grandes centros mundiales de poder. En realidad, el concepto resulta demasiado multiforme y variable para ofrecer una definición única y operativa.

Para un país consumidor neto como los EE.UU. (en 2005 apenas produjo una tercera parte de su consumo), consiste en asegurar el acceso a los recursos, mientras que para un país productor como Rusia, estriba en controlar sus propios recursos y las redes de transporte de su periferia inmediata hacia los mercados mundiales como instrumento político. Para los países de la OPEP, consiste en maximizar sus rentas controlando el mercado para mantener precios remuneradores (y hay divergencias importantes entre las políticas de extracción de los diferentes productores de la OPEP), mientras que para países emergentes como China o India, entraña un cambio de política energética desde la autosuficiencia a la integración en los mercados mundiales energéticos. En Europa, el debate principal acerca de la seguridad energética se desarrolla en torno a la seguridad de los abastecimientos, en la necesidad de gestionar la dependencia del gas natural ruso —y, para la Europa meridional, argelino— y en el papel de la energía nuclear⁶.

Por otro lado, el estado de las relaciones internacionales determina la naturaleza del *trade-off* entre seguridad y eficiencia. En un entorno de tensiones geopolíticas, la seguridad energética requiere costosas medidas de gestión de los riesgos asociados a la dependencia exterior, como el mantenimiento de reservas estratégicas o de capacidad ociosa en instalaciones de gas natural licuado, o el recurso a fuentes de aprovisionamiento poco rentables. La gestión de esos riesgos implica costes elevados, que, en cualquier caso, las empresas repercutirán a los consumidores a través de los precios. En cambio, en una situación ideal de cooperación internacional y acceso a los recursos mediante la actuación libre de los mercados, la eficiencia económica aumenta y la aminoración de los riesgos reduce el coste de su gestión. Así pues, resulta im-

portante exponer el componente geopolítico de la distribución geográfica de los recursos energéticos y la influencia del actual estado de las relaciones internacionales en las cuestiones energéticas.

Como se ha visto anteriormente, las reservas mundiales de hidrocarburos se concentran en el Golfo Pérsico, que contiene más del 60 por 100 de las reservas probadas de petróleo y el 40 por 100 de las de gas natural. En las fronteras de la UE se sitúan también dos regiones productoras importantes: Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas (en torno al 10 por 100 de las reservas mundiales de petróleo y el 32,4 por 100 de gas natural) y el norte de África (alrededor del 4,5 por 100 de las reservas de petróleo y el gas). El África occidental cuenta con un 5 por 100 de las reservas de petróleo y un porcentaje menor de las de gas, mientras que América Latina concentra menos del 10 por 100 de las reservas mundiales de petróleo y menos del 5 por 100 de las de gas. Las reservas europeas del Mar del Norte apenas representan el 1,5 por 100 de las reservas mundiales de petróleo y el 2,5 por 100 de las de gas.

Esta distribución geográfica de los recursos energéticos genera una gran dependencia de los países consumidores frente a algunas de las regiones más inestables del planeta. La situación europea presenta ciertas características específicas en materia de dependencia energética. Por un lado están los países suministradores: los países del Golfo Pérsico, Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas del Caspio, Argelia, Libia y, en menor medida, Egipto y Siria. La aportación del resto de zonas productoras es marginal, aunque para países como España los suministros de América Latina (sobre todo México y Venezuela), así como los de Nigeria y otros países de África occidental son también muy relevantes.

Esta dependencia geoestratégica se produce tanto frente a las regiones productoras como con aquellos países por los cuales deben discurrir los flujos energéticos para llegar a las regiones consumidoras, fundamentalmente EE.UU., la UE y las grandes economías de Asia, por lo que deben considerarse los países de tránsito en el Mediterráneo, el este de Europa y el Mar Negro. Por ello, desde la perspectiva europea, prácticamente todos los países vecinos del sur y del este ocupan un lugar más o menos estratégico.

En el Mediterráneo oriental ocupa un lugar destacado Turquía, por donde discurren los hidrocarburos rusos y centroasiáticos a través del Bósforo y el oleoducto que une Irak con el Mediterráneo, además del tramo turco del BTC (el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, que transporta el petróleo del Caspio a través del Cáucaso y el Mar Negro hasta las costas turcas del Mediterráneo) y del *Blue Stream*

⁵ EGENHOFER *et al.* (2004) y ESCRIBANO *et al.* (2006).

⁶ ESCRIBANO (2006a).

(el gasoducto construido por Rusia para evitar el paso por Ucrania y Bielorrusia). El crudo iraquí también se exporta a través de Siria; Jordania es país de paso de los oleoductos procedentes de Irak y Arabia Saudita, que luego desembocan en el Mediterráneo en el Líbano; el petróleo del Golfo también se exporta a través de Egipto por el canal de Suez; y Túnez y Marruecos conectan los yacimientos gasistas argelinos con Europa mediante sendos gasoductos. Está en construcción el gasoducto Medgaz que conectará directamente Argelia con España.

Los países de tránsito de Europa oriental resultan en principio menos problemáticos en sí mismos, al ser estados miembros de la UE (incluyendo Bulgaria y Rumanía). El problema de los nuevos miembros del este es su aguda percepción de riesgo frente a los abastecimientos de Rusia, que además ha emprendido una política de diversificación de sus oleoductos y gasoductos para evitar el tránsito por las repúblicas bálticas o Polonia. Otros países, pese a haber adoptado una orientación pro-europea (Ucrania) o estar muy subordinados a los intereses exportadores rusos (Bielorrusia), plantean más interrogantes. Sin embargo, las incertidumbres más serias se concentran en los países del Cáucaso, en la confluencia de Asia y Europa, y en los de Asia Central, debido a la competencia entre Rusia y Estados Unidos por controlar ambas regiones y el papel marginal que hasta la fecha ha jugado la UE en esas regiones⁷.

Este regreso de los conflictos asociados a la lucha por el control de los recursos energéticos debe conducir a la toma de conciencia por parte de la sociedad internacional de que el derrumbamiento de la URSS y el fin de la Guerra Fría no supone en absoluto el final de los enfrentamientos entre bloques. Los paradigmas de la economía política internacional distinguen entre un mundo neoliberal, gestionado mediante los mercados y las instituciones internacionales, y un mundo neorrealista, impulsado por las relaciones de poder. Es el viejo debate entre dos visiones alternativas del orden mundial: un mundo integrado por los mercados en que los conflictos se resuelven por la cooperación, o un mundo fragmentado en el que los conflictos se resuelven mediante el ejercicio de la hegemonía política, económica y militar⁸.

Estas diferencias se aprecian de manera especialmente patente en la dimensión internacional de las cuestiones energéticas. Un buen ejemplo es la distinción realizada recientemente entre un paradigma denominado de "Mercados e instituciones" y otro alternativo de "Imperios y regiones"⁹, que aplica los enfoques neoliberal y neorrealista a las cuestiones energéticas internacionales. Bajo el para-

digma neoliberal, la seguridad energética se alcanza mediante el desarrollo de los mercados y la gestión de los conflictos multilaterales con instituciones supranacionales. El paradigma neorrealista de la seguridad energética, por el contrario, implica el desarrollo de las relaciones bilaterales y la subordinación de los mercados a la política exterior.

Veámoslo con más detalle. El enfoque neoliberal supone avanzar en la integración de los mercados y en la estabilización de las zonas productoras y de tránsito mediante la cooperación internacional en materia económica, y el impulso hacia la sujeción de estos países a reglas de juego claras en materia política, económica y de seguridad jurídica. En resumen, supone la extensión de la democracia liberal y la economía de mercado hacia los países productores y de tránsito, una tarea de largo plazo y para la cual parece no haber estrategias claras. Tal vez el modelo más elaborado de este enfoque sea la experiencia europea, cuya política exterior más eficaz para estabilizar sus fronteras ha consistido hasta la fecha en la ampliación. Sin embargo, aunque este modelo haya sido aplicado a los países de tránsito del este de Europa, presenta claras limitaciones para países relevantes como Turquía o Ucrania, por no hablar de los países del Cáucaso o de la ribera sur del Mediterráneo.

Desde la óptica neorrealista, la defensa de los intereses nacionales energéticos se defiende mediante la proyección de poder hacia las regiones productoras y de tránsito. En su caso, ese poder puede proyectarse contra las zonas consumidoras rivales, pero también en favor de regiones consumidoras aliadas. No se descarta la movilización de los resortes del llamado "poder blando" (económicos, políticos y culturales), pero enfatizan que la proyección de poder puede requerir el recurso al "poder duro" (diplomático y militar). El caso de EE.UU. es muy representativo. Este país basa su seguridad en la construcción de alianzas estratégicas con los países cruciales del sistema energético mundial, cuando sea posible. La dimensión militar es uno de los componentes básicos de tales alianzas, en un tácito intercambio de acceso a los recursos a cambio de protección o apoyo, y también está presente cuando esas alianzas no son posibles.

El problema de la aplicación de un poder hegemónico es que genera reacciones por parte del resto de actores afectados, que pueden conducir a una escalada de las tensiones y, por tanto, a un empeoramiento de la situación, que quizá sea difícilmente reversible. Por otro lado, la actuación decidida de una potencia hegemónica benevolente a favor de sus aliados incita a éstos a convertirse en *free riders*, que disfrutan del acceso a unos recursos energéticos sin tener que costear los medios para asegurarla. Se cae así en una doble dependencia: frente a product-

⁷ MARÍN *et al.* (2007), págs. 192 y ss.

⁸ MARÍN y GARCÍA-VERDUGO (2003).

⁹ CORRELIÉ y VAN DER LINDE (2006).

res y países de tránsito, y frente al país —en este caso EE.UU.— que proporciona la estabilidad necesaria para que siga produciéndose el flujo hacia los mercados europeos del gas y el petróleo.

En este sentido, resultan paradójicas las críticas de la UE hacia esta estrategia por parte de EE.UU., al tiempo que hace ostentación de la ausencia de capacidad europea para proyectar “poder duro” hacia las principales regiones productoras y de tránsito, cuando la capacidad de la UE para proyectar “poder blando” en regiones como el Caspio o el Golfo Pérsico es muy limitada, dado el bajo perfil de las relaciones bilaterales¹⁰.

La crisis de las relaciones transatlánticas, la percepción de la proximidad del agotamiento del petróleo —aunque este extremo no resiste un análisis científico serio— y la entrada en escena de nuevos actores más afines al enfoque neorrealista, como China o Rusia, pueden intensificar la lucha por los recursos energéticos a nivel global. En esa tesitura, la seguridad de abastecimiento de la UE podría dejar de figurar entre los objetivos de la geoestrategia energética estadounidense¹¹.

En este contexto es en el que la UE busca una estrategia de seguridad energética operativa y compatible con sus propios valores fundacionales, pero también sometida a las limitaciones del proceso de integración europeo. Su vocación de cooperación regional la dota de un conjunto de instrumentos de “poder blando” que puede desplegar para institucionalizar las relaciones bilaterales y regionales con algunos de los principales países productores y de tránsito. De hecho, la UE tiene firmados acuerdos de distintos tipos con la mayor parte de esos actores: acuerdos de cooperación, de asociación y de vecindad. Noruega, aunque es un caso especial dentro de los países productores como país europeo de instituciones sólidas, forma parte del Espacio Económico Europeo. Sin embargo, muchos de esos acuerdos presentan una eficacia limitada como muestran las dificultades para avanzar en la integración económica profunda y concluir acuerdos significativos que establezcan alianzas sólidas. Pero el aspecto más preocupante desde la perspectiva que nos ocupa tal vez sea la ausencia de un componente energético claro de muchos de esos acuerdos y una incapacidad para contrapesar las situaciones de dependencia energética.

Uno de los temas novedosos del reciente Libro Verde de la UE¹² consiste en la necesidad de instrumentar una política energética exterior común. Aunque el docu-

mento ha sido justamente criticado por su vaguedad, algunos elementos resultan fundamentales para nuestro análisis. En primer lugar, y en términos generales, el documento parece apostar por incluir los objetivos energéticos en la política exterior de la UE, aunque esa inclusión no descansa en una estrategia bien definida ni hay una exposición precisa de cómo hacerlo. En segundo lugar, el documento se basa en instrumentos de política de corte institucional, y basados en la cooperación regional y multilateral: el tratado paneuropeo de la energía, un acuerdo internacional sobre eficiencia y la creación de un mecanismo comunitario de reacción rápida frente a crisis en el suministro.

Finalmente, cabe destacar la importancia atribuida a Rusia y la ausencia dentro de sus prioridades de medidas concretas de política energética para el resto del espacio de vecindad europeo y Oriente Medio. Aunque también se menciona la necesidad de estrechar las relaciones con otros proveedores, Rusia ocupa el centro del escenario energético de la Comisión, una postura discutible, entre otros motivos, por excesivamente simplista. No se trata de negar la importancia de Rusia como suministrador energético, pero sí de subrayar la necesidad de dotar a dicha estrategia de los debidos contrapesos mediante un estrechamiento paralelo de las relaciones energéticas con el Mediterráneo y el Golfo Pérsico, así como adoptar una estrategia más clara frente a los retos de las regiones del Mar Negro y el Caspio¹³.

El enfoque de la Comisión parece apostar por concebir la política exterior de la UE como una herramienta de su política energética. Este enfoque ilustra el aparente dilema de la política energética de la UE: el ya mencionado *trade-off* entre eficiencia y seguridad. La historia muestra que integrar energía y política exterior (como en el caso de los embargos a Irán, Irak o Libia) genera distorsiones en los mercados y crea problemas de inseguridad económica en la medida en que los costes de transacción tienden a aumentar y se pueden dificultar las inversiones. Un riesgo añadido es que, con esa integración de política energética y política exterior, se pueden enviar señales erróneas por parte de la Comisión, puesto que la subordinación de la política exterior a los intereses energéticos supone servidumbres poco recomendables para Europa. Sin embargo, la limitación más evidente de este enfoque es que, en la actualidad, no existe ni una política exterior y de seguridad común coherente y operativa, ni mucho menos una política energética exterior común, para la cual además se carece de mandato legislativo por parte de los países miembros¹⁴.

¹⁰ ESCRIBANO (2006b).

¹¹ ESCRIBANO (2006a).

¹² Comisión de las Comunidades Europeas (2006).

¹³ ESCRIBANO *et al.* (2006).

¹⁴ MARÍN *et al.* (2007), pág. 196.

En el caso ruso, numerosos factores subrayan el fenómeno inverso, es decir, el empleo por parte de Rusia de su política energética como elemento clave de su política exterior. Este fenómeno no es nuevo, y por eso no se entiende la sorpresa europea ante el reciente conflicto de Rusia con Ucrania por el abastecimiento de gas natural, salvo por el hecho de que, por primera vez, la propia UE se ha visto amenazada por la actuación rusa. Rusia ya aplicó una política exterior agresiva mediante instrumentos de política energética en 1990, cuando cortó el abastecimiento a las repúblicas bálticas para frenar el movimiento a favor de la independencia, y de nuevo en 1992 como represalia por la retirada de sus tropas de la región. En 1993 y 1994, Rusia redujo el suministro de gas a Ucrania con el objetivo de presionar a este país para que cediese el control sobre la flota del Mar Negro. Estas actuaciones se han repetido, con distintos objetivos, sobre Bielorrusia, Lituania, Moldavia e incluso Polonia, dada la insistencia del Kremlin en salvar el tránsito a través de Europa central mediante infraestructuras en el Báltico de dudosa racionalidad económica en términos de costes¹⁵.

Muchos expertos estiman que la mejor estrategia de seguridad en los abastecimientos estriba en su diversificación, fomentando el libre juego del mercado, la transparencia de los mercados energéticos y la interconexión de redes, especialmente de gas natural. Desde este punto de vista, uno de los elementos fundamentales de la seguridad energética es contar con un mercado interno que permita a los actores del mercado —gobiernos, empresas y consumidores— gestionar mejor los riesgos que afectan a la oferta de energía. Evidentemente, en este aspecto, el ámbito de la política de seguridad energética trasciende al de la política exterior. La diversificación —en este caso de las fuentes energéticas y no de los orígenes geográficos— atañe también a otras políticas energéticas internas, como el fomento de las energías renovables o la solución a la cuestión nuclear. Pero desde el punto de vista estratégico, el enfoque geopolítico resulta necesario para contrapesar la creciente importancia de Rusia con la de otras áreas productoras o de tránsito, como el Golfo Pérsico, el Magreb o el Caspio.

En el caso del Golfo, su dotación de reservas y su influencia en la formación de los precios aconseja dotar a la UE de instrumentos operativos en sus relaciones energéticas con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Sin embargo, hasta la fecha las relaciones entre el CCG y la UE se limitan a un acuerdo de cooperación de muy bajo perfil. Ambos grupos regionales llevan años intentando alcanzar un acuerdo de asociación que incluya un área de

libre comercio, pero las negociaciones nunca han llegado a concretarse¹⁶.

La transformación del mapa geoenergético regional aconseja dedicar también una mayor atención al Magreb y refuerza la necesidad de construir un anillo energético euromediterráneo, especialmente para España, cuya dependencia del gas natural argelino está en buena medida condicionada por el mayor coste relativo de aprovisionamiento desde otras regiones. La apertura de los mercados energéticos de la ribera sur del Mediterráneo sería además de gran relevancia estratégica para España. De nuevo, no se trataría de ahondar en la dependencia bilateral, sino en desarrollar la interdependencia mediante una integración profunda de los mercados energéticos. Las empresas energéticas españolas están bien posicionadas en la región para ampliar el ámbito de sus operaciones, pero las limitaciones de los acuerdos mediterráneos impide esa profundización. Por ejemplo, un país axial como Argelia no tiene a día de hoy Plan de Acción de la Política de Vecindad.

A un nivel más general, el problema de integrar las políticas exterior y energética de la UE es que, en buena medida, en ambos casos se trata de políticas poco europeizadas. La Comisión no dispone de un mandato fuerte en ninguna de las dos áreas y, por tanto, la política exterior de la UE resulta en ocasiones poco operativa, al tiempo que el desarrollo de un mercado único energético presenta muchas dificultades. El primer paso para diseñar una estrategia coherente y creíble en el ámbito de la política energética exterior sería contar con un mercado energético interior integrado y un mandato fuerte de la Comisión en las cuestiones energéticas y de política exterior. En ausencia de herramientas operativas y políticas coherentes, las respuestas europeas a la situación geopolítica y energética mundial pueden decantarse por una fragmentación en enfoques nacionales bilaterales (por ejemplo, Alemania-Rusia), que dificulte la europeización de las cuestiones energéticas y, por tanto, reduzca la capacidad de influencia de la UE en el escenario geopolítico internacional¹⁷.

Bibliografía

- Agencia Internacional de la Energía (2006): *World Energy Outlook*, París.
- British Petroleum (2006): *Statistical Review of World Energy*, Londres.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006): *Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, Libro Verde, Bruselas, marzo.

¹⁵ ESCRIBANO *et al.* (2006) y MARÍN QUEMADA *et al.* (2007), páginas 207 y ss.

¹⁶ ESCRIBANO (2006b).

¹⁷ MARÍN *et al.* (2007), págs. 205-207.

- CORRELIÉ, A. y VAN DER LINDE, C. (2006): "Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective", *Energy Policy*, núm. 34.
- EGENHOFER, GIALOGLU, LUCIANI, BOOTS, SCHEEPERS, COSTANTINI, GRACCEVA, MARKANDYA y VICINI (2004): *Market-based Options for Security of Energy Supply: Summary and Conclusions*, INDES Working Paper, núm. 1/2004, CEPS, Bélgica.
- ESCRIBANO, G. (2006a): *Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE*, Documento de trabajo del Real Instituto Elcano.
- (2006b): *El área de libre comercio entre la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo: una oportunidad para España*, ARI del Real Instituto Elcano, núm. 46/2006.
- ESCRIBANO, G.; SAN MARTÍN, E. y LORCA, A. (2006): "Energía y política exterior: la UE, Rusia y el Mediterráneo", en SÁNCHEZ, A. (ed.), *Gas y petróleo en Rusia: Impacto interno y proyección exterior*, Universidad de Valencia, Valencia.
- GARCÍA-VERDUGO, J. (2000): *Los mercados de futuros petrolíferos: una revolución silenciosa en el sector energético*, UNED Ediciones, Colección Varia, Madrid.
- MARÍN, J. y GARCÍA-VERDUGO, J. (2003): *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Ariel.
- MARÍN, J.; VELASCO, C.; GARCÍA-VERDUGO, J.; ESCRIBANO, G. y SAN MARTÍN, E. (2007): "Energía: futuro y claves del entorno internacional", en *Observatorio sobre el gobierno de la economía internacional 2007*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 20.
- SAN MARTÍN, E. y GARCÍA-VERDUGO, J. (2006): "Kioto y los bienes públicos globales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 3/4.