

31/2011

23 noviembre de 2011

Francisco J. Ruiz González

**NOVEDADES Y TENDENCIAS EN LA
GEOPOLÍTICA EUROPEA DEL GAS**

NOVEDADES Y TENDENCIAS EN LA GEOPOLÍTICA EUROPEA DEL GAS

Resumen:

En las últimas semanas han coincidido dos importantes eventos para la geopolítica del gas en el continente Europeo: la entrada en servicio de la primera fase del gasoducto “North Stream” que une Rusia y Alemania por el fondo del Mar Báltico, y la celebración en Qatar de la 1ª Cumbre del “Foro de Países Productores de Gas”, cuyas posibles consecuencias para la seguridad energética del continente se analizan y resumen en este documento.

Abstract:

In the last weeks two important events for the gas geopolitics in the European continent have coincided: the entry into service of the first phase of the “North Stream” pipeline, which links Russia and Germany by the bottom of the Baltic Sea, and the celebration in Qatar of the 1st Summit of the “Countries Exporting Gas Forum”, which possible consequences for the energy security of the continent are analyzed and resumed in this document.

Palabras clave:

Rusia, Unión Europea, Ucrania, gas, energía.

Keywords:

Russia, European Union, Ukraine, gas, energy.

INTRODUCCIÓN

El pasado 8 de noviembre, a las 15:50 horas, el Presidente ruso Dimitri Medvedev y la Canciller alemana Ángela Merkel abrían simbólicamente la válvula de paso de gas de la primera fase del gaseoducto North Stream, acompañados de los Primeros Ministros francés, François Fillon, y de los Países Bajos, Mark Rutte, y bajo la atenta mirada del Comisario Europeo de la Energía, Gunther Oettinger, y del antecesor de Merkel en el cargo, Gerard Schroeder, Director del Comité de Accionistas del consorcio “North Stream AG¹”, promotor de esta infraestructura.



Figura 1: ceremonia de apertura del North Stream. Fuente: web de la compañía

Se prevé que el gaseoducto, que recorre 1.224 km. bajo el Mar Báltico, esté plenamente operativo a finales de 2012, con dos líneas paralelas que permitirán el suministro de hasta 55 bcm (billion cubic meters)² anuales al menos hasta el 2050. El tramo marítimo se completa con dos conexiones terrestres a las líneas de transporte ya existentes, de 917 km. en el caso de Rusia y de 850 km. en el caso de Alemania, totalizando una inversión de 7.400 millones de €³. Por lo que respecta al origen de los suministros, 25 bcm estarían garantizados sólo con la explotación del yacimiento Yuzhno-Russkoye, ubicado en la península de Yamal (Siberia Occidental), con unas reservas probadas de 1.000 bcm, y que es operado por el

¹ Participado por la rusa Gazprom, las alemanas Wintershall AG y E.On. Ruhrgas, la neerlandesa Nederlandse Gasunie, y la francesa GDF SUEZ, lo que explica la mencionada representación institucional en la ceremonia. Más información sobre North Stream AG en <http://www.nord-stream.com/>.

² Se mantiene la expresión “bcm” por ser de uso normal, teniendo en cuenta que la expresión “billion” se refiere a 1.000 millones de metros cúbicos.

³ Para detalle de las cifras del proyecto, ver “North Stream by numbers”, disponible para descarga en <http://www.nord-stream.com/pipeline/>.

consorcio Severnftgazprom⁴.

El gasoducto North Stream, según las palabras de Medvedev en el acto de inauguración, “*abre una nueva etapa en la asociación de nuestro país con la Unión Europea*”. Su tramo marítimo une la ciudad rusa de Vyborg (en las proximidades de San Petersburgo) con la alemana de Greifswald, atravesando las zonas económicas exclusivas de hasta cinco países ribereños (Finlandia, Suecia y Dinamarca, además de, lógicamente, Rusia y Alemania), y permite que por primera vez el gas ruso pueda llegar directamente a sus clientes en la UE, evitando de ese modo el tránsito por antiguas Repúblicas Soviéticas como Bielorrusia y, sobre todo, Ucrania, por donde tradicionalmente transitaba hasta un 80% de ese gas.



Figura 2: trazado del North Stream y enlaces con las redes de transporte. Fuente: web de la compañía

Medvedev destacó también en su discurso que el ser un suministrador fiable es para Rusia su principal compromiso, algo que incluso en los difíciles años 90 del pasado siglo hicieron todo lo posible por asegurar. En ese sentido, iniciativas como el North Stream sirven para incrementar la cooperación energética con los socios europeos y para minimizar los riesgos en la cadena de suministro, desde los campos de extracción hasta el consumidor final. Esa cooperación es clave para Rusia, ya que necesita el *know-how* y las inversiones de las grandes compañías europeas para, según Medvedev, “*desarrollar la estructura de distribución de gas y construir instalaciones de producción de energía respetuosas con el medio ambiente, incluyendo plantas de ciclo combinado*”.

⁴ Formado por una *joint venture* de Gazprom (40% de acciones, 50,02% de votos), Wintershall AG (35% de acciones, 24,99% de votos) y E.On. Ruhrgas (25% de acciones, 24,99% de votos). Este reparto es un ejemplo de la práctica habitual de Gazprom (a su vez propiedad pública en un 50,002%), que abre las inversiones a consorcios extranjeros, pero manteniendo un % de voto en los Consejos de Administración superior, aunque sea por décimas, al 50%. Más información sobre Severnftgazprom en <http://www.sngp.org/en/about/index.php>.

La inauguración del 8 de noviembre es un evento especialmente significativo para la geopolítica del gas, en un momento en que se están produciendo otros importantes acontecimientos en el sector, que se detallan a continuación.

EL MERCADO DEL GAS DE LA FEDERACIÓN RUSA, LA DEPENDENCIA EUROPEA, Y EL PAPEL DE UCRANIA COMO PAÍS DE TRÁNSITO

De entrada, cabe recordar que los beneficios producto de la explotación de hidrocarburos (petróleo y gas natural) representan, *grosso modo*, un 25% del PIB de Rusia y un 60% de sus exportaciones, lo que justifica su consideración como un sector estratégico para el país. Las grandes cifras del sector⁵ son las siguientes:

Reservas rusas probadas	44.380 bcm
% del total mundial	23,7%
Reservas de Gazprom	33.600 bcm (75% del total ruso y 20% del mundial)
Años de suministro al ritmo actual	84 (sin descubrir nuevos yacimientos)
Producción en 2009	593 bcm (2º mundial tras los EEUU)
Red propiedad de Gazprom	160.000 km. y 219 estaciones compresoras

Tabla: Principales cifras del sector gasístico ruso

Es importante destacar que Rusia consume en su mercado interno, altamente ineficiente por otra parte, casi tres cuartas partes de su producción a precios por lo general subvencionados, lo que obliga a Gazprom a compensar pérdidas con los pingües beneficios obtenidos de la exportación a la UE, con tarifas que otras regiones no pueden afrontar⁶. Según la “Estrategia Energética de Rusia hasta 2030”, aprobada por el Kremlin el mes de agosto de 2009, se prevé un incremento de un 40% en la producción de gas (hasta los 900 bcm, de ellos 350 para exportación), a la vez que se estima en 2,1 billones de \$ la cantidad que es necesario invertir hasta 2030 en el sector de la energía.

Por lo que respecta a la UE, la media de dependencia de sus 27 Estados miembros de los suministros externos de hidrocarburos se sitúa en un 53,8%, con cifras que van desde el

⁵ Cifras obtenidas del informe “El sector energético de la Federación Rusa”, elaborado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), bajo supervisión de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Moscú, disponible en <http://www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=4414755>.

⁶ En ese sentido, ver RUIZ GONZALEZ, Francisco, *El papel de los recursos energéticos en la relación Rusia-China*, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA27-2011EIPapeldelosRecursosenlaRelacionRusia-China.FRuib.pdf.

100% de Chipre y Malta, hasta el 19,9% de Polonia⁷ o el caso único de Dinamarca, que es un exportador neto. En el caso de España, la dependencia se sitúa en el 81,4%. El principal suministrador para Europa de estos recursos deficitarios es precisamente Rusia, que cubre un 33% de las necesidades de petróleo y un 40% de las de gas⁸, aunque nuevamente con grandes diferencias entre países, desde un 100% para los orientales hasta cifras casi nulas para la Península Ibérica⁹.

Como ya se señaló, Ucrania era, hasta la entrada en servicio del North Stream, país de tránsito del 80% del gas que Rusia exporta a la UE, papel que devino enormemente complejo tras el triunfo de la “Revolución Naranja” y la llegada a la presidencia en Kiev de Viktor Yushenko en 2005. Hasta entonces, Rusia proporcionaba gas a Ucrania (en gran parte procedente de Turkmenistán) a tarifas subsidiadas, similares a las de su propio mercado interno, pero después Moscú adoptó una postura mucho más dura, dejando claro tanto que los precios habrían de subir, como que Ucrania y Turkmenistán no podían establecer sus propios acuerdos de suministro sin contar con Rusia como país de obligado tránsito.

Desde entonces, Gazprom ha venido comprando el grueso de la producción turkmena de gas, unos 50 bcm al año, y a la vez ha proporcionado unos 55 bcm al año a Ucrania. De esta última cantidad, un 75% tiene por origen real Turkmenistán, y sólo el restante 25% es gas ruso. El acuerdo que puso fin a la primera “guerra del gas” entre Rusia y Ucrania en 2006 contemplaba, básicamente, que el precio a pagar por el gas de origen ruso sería bastante mayor que el que Gazprom facturaría por el gas turkmeno.

Esta estructura funcionó hasta 2008, cuando Rusia comenzó a hablar de pagar precios europeos a los centroasiáticos, con cifras en torno a 340 \$ por cada 1.000 m³, lo que justificaría una factura a Ucrania de unos 380 \$. La negativa ucraniana a abonar esa cantidad tuvo por consecuencia una nueva guerra del gas entre Rusia y Ucrania en enero de 2009, en la que la principal perjudicada resultó, más aún que en 2006, la Europa Oriental y Central. Por ello, se aceleraron los proyectos tendentes a diversificar las rutas de tránsito hacia la UE, con la construcción de nuevos gaseoductos.

Aparte del detallado North Stream, cabe mencionar su equivalente en el Mar Negro, el

⁷ A base de usar masivamente carbón local para la generación eléctrica, con los consecuentes problemas medioambientales por las emisiones de CO².

⁸ Cifras obtenidas del Europe’s Energy Portal, dirección web <http://www.energy.eu/#>.

⁹ Lo que no disminuye el interés de España y de sus corporaciones de la energía por la cuestión, ver al respecto RUIZ GONZALEZ, Francisco, *El suministro de hidrocarburos y la inversión exterior española en el mercado de la energía: la alternativa rusa*, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/SuministroHidrocarburos_FUNCIVA_Ruiz.pdf.

South Stream, que atravesaría Bulgaria, Serbia y Hungría hasta alcanzar Austria, o la alternativa planteada por la UE en el llamado “Corredor del Sur” con el gasoducto Nabucco¹⁰, destinado a unir los campos de Azerbaiyán con el corazón de Europa, en un recorrido de 3.000 Km. a través de Georgia, Turquía y los Balcanes (ver figura 3). Aunque la UE oficialmente apoya esta alternativa para reducir la dependencia de Rusia, como se ha comprobado las principales economías continentales están realmente apostando por Rusia como suministrador fiable, reconociendo implícitamente la responsabilidad de los países de tránsito en las crisis de 2006 y 2009.

Por ello, la situación de Ucrania es especialmente delicada en este momento, a pesar de la mejoría de sus relaciones con Rusia desde la llegada al poder de Viktor Yanukovich tras las presidenciales de 2010. Aunque el estudio de la relación en el campo de la energía entre Rusia y Ucrania excede el alcance del presente Documento, baste recordar que el acuerdo suscrito en febrero de 2009 entre el Primer Ministro ruso Vladimir Putin y la entonces Primera Ministra ucraniana Yulia Timoshenko ha motivado un proceso criminal contra esta última y su condena a siete años de prisión, por entenderse que se excedió en sus competencias y suscribió un acuerdo muy perjudicial, en términos de precios y obligaciones, para Ucrania.



Figura 3: trazados del South Stream (en azul) y del Nabucco (en rojo)

Aunque Kiev insiste en una rebaja en el precio pagado por el gas ruso (que en la actualidad supera incluso el pagado por la UE), Rusia afirma que se deben respetar los términos del mismo y su vigencia de 10 años, ofreciendo como alternativa para obtener condiciones más

¹⁰ Para una información detallada sobre estos proyectos, ver BLANC ARTEMIR, Antonio, “La seguridad en el suministro energético, en particular de gas, como prioridad estratégica de la UE: ¿existen alternativas viables que reduzcan la dependencia de Rusia?”, en *Panorama Estratégico 2010/2011*, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2010-2011.pdf.

favorables la entrada de Ucrania en la Unión Aduanera de Rusia, Bielorrusia y Kazajstán, algo que le imposibilitaría avanzar hacia la UE. En resumen, la administración Yanukovich está en una posición negociadora muy difícil, que no hace sino empeorar con la entrada en servicio del North Stream.

LAS POSTURAS DE LA UE Y RUSIA ANTE EL TRATADO DE LA CARTA DE LA ENERGÍA, Y EL “FORO DE PAÍSES EXPORTADORES DE GAS”

El origen de la Carta de la Energía se sitúa en el final de la Guerra Fría, y fue firmada en diciembre de 1991 (coincidiendo con la desaparición definitiva de la URSS y la creación de la CEI). Se trataba de la formulación de un régimen multilateral en materia de inversión energética, comercio y tránsito, y dio inicio a una primera ronda de negociaciones que se prolongó durante tres años, hasta alcanzar un tratado (el Tratado de la Carta de la Energía, TCE) jurídicamente vinculante con un conjunto de disposiciones sobre comercio, tránsito e inversiones en el sector energético.

Con respecto a su alcance geográfico, dado que los EEUU abandonaron las negociaciones en 2003, y que otros países productores como Arabia Saudí, Venezuela e Irán tienen sólo estatus de observadores, el TCE se ha convertido en un asunto bilateral UE-Federación Rusa, por lo que es una de las piedras angulares de esa relación en términos de seguridad energética. El aspecto más complicado del desarrollo del Tratado ha sido el referido al tránsito, ya que la obligación contenida en el artículo 7.1 de que las Partes firmantes no hagan distinciones ni discriminen en función del origen, destino o propiedad de las materias no estaba lo suficientemente definida, lo que obligó a la adopción de un “Protocolo sobre Tránsito” en el año 2000.

En la negociación de dicho Protocolo Rusia defendía el derecho de retracto en los contratos de suministro a largo plazo (con criterios meramente comerciales en términos de cantidad de recursos y precios) cuando no se ajustaran a los contratos de tránsito (referidos al acceso a los conductos, tarifas de tránsito e incluso el frecuente robo durante el mismo), derecho inaceptable para la UE. A su vez, la Unión deseaba reducir los plazos de ambos tipos de contrato para fomentar la competencia. Al no haberse alcanzado un acuerdo, Rusia ha decidido condicionar la ratificación del TCE al acuerdo sobre el Protocolo de Tránsito.

Tras la citada crisis del gas de enero de 2009, el Presidente Medvedev propuso una nueva Carta de la Energía destinada a reemplazar la de 1991, que debería centrarse no sólo en los países consumidores sino también en los productores y los de tránsito. Rusia es partidaria de

incluir en el Tratado a los EEUU y otros países productores ajenos a la zona euro-atlántica, y nuevas formas de energía como la nuclear. Pedía también una modificación del mecanismo actual de conciliación e invocaba la idea de la no-discriminación en la fase previa a la inversión.

La aceptación de la propuesta rusa es problemática tanto si se plantease como un acuerdo bilateral Rusia-UE, que exigiría la ratificación de los 27 Estados miembro (incluyendo los que se oponen por sistema a cualquier acuerdo con la Federación), como si se plantease como una sustitución del Tratado de 1994, a lo que de entrada se oponen muchos Estados europeos. Sin embargo, la iniciativa es importante para superar el punto muerto actual, provocado porque en la práctica las obligaciones del TCE sólo afectan a las antiguas repúblicas soviéticas, mientras los miembros de la UE se pueden escudar en la legislación comunitaria para no cumplirlas.

En resumen, las posiciones en este campo parecen estancadas. Lo que sí parece claro es que sería en interés de Europa que su posible alianza estratégica con Rusia incluyera un “Tratado de la Carta de la Energía +”, de carácter bilateral, y que abarcase todo el proceso desde la producción al consumo, pasando por el tránsito, con mecanismos de conciliación que satisfagan a las partes, y las debidas garantías jurídicas que den permanencia y fiabilidad a los contratos, con independencia de su plazo de vigencia. Un enfoque multipolar del Tratado, con la entrada de países productores de otras áreas geográficas, sería en el fondo perjudicial para Europa.

Precisamente en esa línea el pasado 15 de noviembre se celebró en Doha (Qatar, sede de su secretaría permanente) la primera cumbre del “Foro de Países Exportadores de Gas” (conocido por las siglas en inglés GECF¹¹), organización nacida en 2001 en Irán y que en su reunión de Moscú en diciembre de 2008 se dotó de una cierta estructura orgánica. Rusia pretende transformar este Foro de una herramienta informal de promoción del diálogo en una organización eficiente y dinámica, con objetivos como la potenciación del papel jugado por el sector, el lograr un equilibrio entre los intereses de productores y consumidores de este recurso, y la armonización de los mercados global y regionales.



Los países que forman el Foro, aparte de Rusia, son Argelia, Egipto, Irán, Qatar, Libia,

¹¹ Para más información, ver la web del Foro en <http://www.gecforum.org/>.

Trinidad y Tobago, Venezuela, Bolivia, Nigeria, Guinea Ecuatorial y Omán, países que suman el 70% de las reservas mundiales de gas y el 85% de la producción de Gas Natural Licuado (siglas en inglés LNG) a los que se suman Noruega, los Países Bajos y Kazajstán con estatus de observadores. La siguiente tarea que se proponen acometer es el desarrollo de una estrategia de negocio y el establecimiento de mecanismos efectivos que aseguren los legítimos intereses de los países productores. Sólo el tiempo dirá si este Foro podría devenir en la anunciada “OPEP del gas”, lo que supondría un cerco estratégico real del suministro de gas a la Unión.

CONCLUSIONES

Acudiendo al refranero, y en referencia a la entrada en servicio del gaseoducto North Stream, podríamos afirmar que *“nunca llueve a gusto de todos”*. El entusiasmo de alemanes, neerlandeses y franceses por disponer de ese vínculo directo con Rusia, que entienden les garantiza un suministro seguro de gas natural, contrasta con los recelos de algunos miembros orientales de la UE, como Polonia o los Países Bálticos, que han sido ignorados a la hora de elegir el trazado de la infraestructura. Esto evidencia la falta de una postura común de la Unión en esta materia, pero se deja a juicio del lector si el motivo es:

- La insolidaridad de las grandes economías occidentales que, a pesar de tener una dependencia menor (porcentualmente) del gas ruso, ignoran a sus socios orientales y les dejan *“a los pies de los caballos”*, negociando bilateralmente con Rusia en imposibilitando así la adopción de una política energética global en la UE.
- La incoherencia de los países orientales que, siendo mucho más dependientes del gas ruso, han dificultado sistemáticamente las relaciones de la UE con Moscú, hasta el punto en que los occidentales han preferido crear una gran infraestructura que les ligue directamente a Rusia, hartos de las veleidades de sus nuevos socios.

En todo caso, y si la situación de esos países es complicada en el escenario post-North Stream, la de otros Estados no-miembros de la UE es casi dramática; dejando a un lado el siempre particular caso de la Bielorrusia de Aleksander Lukashhenko, el poder negociador y de presión de Ucrania como país de tránsito del gas ruso se ha debilitado enormemente, y sus intentos de lograr rebajas en los precios del gas fijados en 2009 tienen pocas posibilidades de saldarse con éxito, salvo que existan contraprestaciones políticas de entidad a cambio. Si en el futuro se culminase en el Mar Negro el proyecto “South Stream”, la situación ucraniana sería totalmente dependiente de Rusia, con consecuencias imprevisibles.

Por otro lado, sigue sin ratificarse el Tratado de la Carta de la Energía y su Protocolo de

Tránsito, lo que genera la correspondiente inseguridad legal en el mercado del europeo del gas. El llegar a un acuerdo bilateral entre la UE y Rusia en este ámbito, tal vez en el marco del Acuerdo Estratégico de Asociación que debe reemplazar al caducado en 2007, sería de la máxima importancia, ante el carácter simbiótico de la relación: si bien la UE es muy dependiente de los suministros rusos para cubrir su déficit de recursos, también para Rusia la UE es no sólo su mejor cliente, sino el socio estratégico con el que puede colaborar en la modernización de sus obsoletas infraestructuras energéticas y en la explotación de nuevos yacimientos.

Por último, destacar que el acuerdo mencionado en el párrafo anterior tendría, como consecuencia positiva, aumentar la confianza y las sinergias entre la UE y Rusia, debilitando la posibilidad de que esta última avance en el desarrollo del GECF hasta convertirlo en una OPEP del gas, algo geopolíticamente muy perjudicial para Europa.

*Francisco J. Ruiz González
Capitán de Corbeta
Analista Principal del IEEE*