

52/2019

7 de junio de 2019

*Isabel Gacho Carmona\**

Las implicaciones de la construcción  
de Nord Stream 2 para la Unión de la  
Energía de la Unión Europea

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea

### Resumen:

La proyección de un nuevo gasoducto que conecta Rusia con Europa está siendo muy controvertida en el seno de la Unión Europea. Desde Bruselas, dada la histórica dependencia de hidrocarburos rusos que caracteriza el panorama energético del continente, la retórica y los esfuerzos apuntan a la diversificación de suministradores. En este contexto, Moscú y Berlín, haciendo gala de su buena relación bilateral al margen de la UE, han llegado a un acuerdo para construir un gasoducto que duplicará la capacidad del existente. De esta manera Alemania se asegura una posición como HUB europeo de gas, abaratando costes y evitando los países de tránsito de Europa central y del este. El proyecto, como no podía ser de otra manera, ha causado divisiones internas dentro de la Unión.

### Palabras clave:

Nord Stream 2, Rusia, Alemania, Unión Europea, Unión de la Energía, Estrategia Europea de la Seguridad Energética.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Implications of the construction of Nord Stream 2 for the Energy Union*

### *Abstract:*

*The projection of a new gas pipeline connecting Russia with Europe has been very controversial within the European Union. From Brussels, given the historical dependence on Russian hydrocarbons that characterizes the continent's energy landscape, the efforts and rhetoric aim to the diversification of suppliers. In this context, Moscow and Berlin, showing their good bilateral relationship outside the EU, have reached an agreement to build a pipeline that will double the capacity of the existing one. This will ensure Germany's position as a European HUB, by lowering costs and avoiding the transit countries of central and Eastern Europe. The project, as it could not be otherwise, has caused internal divisions within the Union.*

### *Keywords:*

*Nord Stream 2, Russia, Germany, European Union, Energy Union, Energy Security Strategy, Pipeline diplomacy*

### **Cómo citar este documento:**

GACHO CARMONA, Isabel. *Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea*. Documento de Opinión IEEE 52/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

En un contexto global en el que las energías renovables están cambiando la geopolítica de la energía, y en el que el gas natural licuado (GNL) y el gas de esquisto están transformando el mercado del gas, la construcción de un nuevo gasoducto está en el centro del debate dentro de la Unión Europea.

¿Por qué? Europa ha dependido de la energía rusa desde la Guerra Fría. Para llegar a esta situación, Moscú ha seguido una llamada «diplomacia del gasoducto», instrumentalizando sus recursos energéticos con fines geopolíticos y geoeconómicos abordando a los países europeos de manera bilateral.

Sin embargo, en los últimos años, desde Bruselas han surgido intentos para crear una política energética integral, para integrar el mercado de la energía y diversificar sus proveedores. En 2014, se creó la actual Estrategia de la Seguridad Energética<sup>1</sup>, una de las bases del proyecto de la Unión de la Energía. En ella se contempla no solo para aumentar la eficiencia energética y la producción interna, sino también diversificar proveedores y rutas, así como hablar con una sola voz en política energética exterior.

En este contexto, se ha proyectado la construcción de un nuevo gasoducto desde Rusia a Alemania directamente bajo el mar Báltico. La construcción de Nord Stream 2 (NS2) se defiende como una decisión puramente económica tanto por Berlín como por Moscú y reforzará el suministro de gas de Rusia a Alemania evitando al mismo tiempo los países de tránsito actuales. Esto tendrá varias consecuencias geopolíticas para la Unión Europea y su política exterior: desde la relación con los actuales países de tránsito y con las posibles alternativas, hasta las relaciones transatlánticas, ya que Estados Unidos, muy interesado en la exportación a Europa de GNL y el gas de esquisto, también ha mostrado su rechazo al proyecto. El presente trabajo se centra en las consecuencias geopolíticas que podría tener el gasoducto para el proyecto del Unión de la Energía.

---

<sup>1</sup> COMISIÓN EUROPEA “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. European Energy Security Strategy”. Brussels, 28.5.2014 COM (2014) 330 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>

## Metodología

La cuestión se entenderá como un conflicto geopolítico en el que los intereses y las estrategias de los diferentes actores se ven enfrentados. Por ello, se analiza la problemática enfatizando en las dinámicas de poder de los diferentes actores involucrados para entender cómo la bilateralidad, en este caso, socava la solidaridad europea y, con ella, su supranacionalidad. El enfoque del análisis está en el componente cualitativo de la relación, no en las cifras cuantitativas de recursos, ni en el marco legal, aunque se hace referencia a ambos. Así, se analizan primero los intereses, relaciones y estrategias de Rusia, Alemania y la UE y, posteriormente, las reacciones dentro de la UE y las consecuencias para la Unión de la Energía.

## Los actores geopolíticos involucrados

### ***Rusia y su diplomacia de gasoducto***

La relación económica entre la UE y Rusia se caracteriza por la interdependencia y, en el caso del gas, es muy clara: la UE necesita importarlo y para la Federación Rusa la exportación de gas es uno de los pilares de su economía. El Kremlin inició la construcción de tuberías a Europa occidental durante la Guerra Fría a pesar de las diferencias ideológicas y ha resultado ser un componente importante de su política exterior desde entonces. La geopolítica energética rusa consiste en utilizar los recursos energéticos como un instrumento de política exterior. Al hacerlo, ha aumentado su influencia política y su capacidad coercitiva sobre sus clientes y países vecinos<sup>2</sup>. La consolidación del control estatal sobre el sector energético iniciada por Putin ha sido un elemento clave en este sentido en los últimos 20 años<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> MILOSEVICH-JUARISTI, Mira “Los aliados de Rusia: su ejército, su armada y su gas”. Real Instituto Elcano. ARI 47/2019 - 9/5/2019. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari47-2019-milosevichjuaristi-aliados-de-rusia-su-ejercito-su-armada-y-su-gas](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari47-2019-milosevichjuaristi-aliados-de-rusia-su-ejercito-su-armada-y-su-gas)

<sup>3</sup> MANNKOFF, Jeffrey. “Europe: Between Integration and Confrontation” in MANNKOFF, *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, 2009 pp 145-192

Tras la caída de la URSS, durante la era Yeltsin (1991-1999), se procedió a la privatización de las empresas clave para la economía rusa, pero, con Putin, desde 2003, se procedió a una renacionalización, con el objetivo de volver a ser una superpotencia<sup>4</sup>.

Este uso estratégico de la energía encaja perfectamente en la definición de geoeconomía de Blackwill y Harris<sup>5</sup>, como el uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales. Rusia prioriza los objetivos geoestratégicos a los beneficios económicos. Moscú puede hacer esto debido al alto nivel de control estatal de las principales compañías de energía<sup>6</sup>. Gazprom, el principal accionista de NS2, es el más emblemático de estos caballos de Troya y, en este caso, el Estado posee más del 50 % de las acciones<sup>7</sup>.

Compañías en manos de oligarcas poderosos fueron incorporadas a las nacionales como Sibneft y Roman Abramovich a Gazprom. El resultado es que Gazprom ahora produce el 84 % del gas natural ruso. Moscú, a través de esta empresa, ha impuesto fuertemente su influencia sobre Eurasia mediante el control del tránsito de gas hacia el oeste y el impedimento a otras potencias de construir tuberías fuera de su control<sup>8</sup>.

La UE en su conjunto es, con mucho, el principal socio comercial y de inversiones de Rusia<sup>9</sup>. Sin embargo, la estrategia de Rusia ha sido el bilateralismo. El Kremlin ha buscado asociaciones especiales con diferentes Estados de la UE, siguiendo un enfoque de *divide et impera*, pero también debido a su visión del mundo altamente centrada en la soberanía del Estado y la desconfianza de las instituciones supranacionales. La preferencia de Moscú por las relaciones bilaterales con algunos países europeos es más manifiesta en la esfera energética. Al enfrentar a los «clientes» europeos unos contra otros, Moscú ha ido ganado influencia y ha socavado la cohesión de la Unión<sup>10</sup>. Siguiendo esta línea, Berlín y Moscú comparten un fuerte vínculo. El problema aquí es

---

<sup>4</sup> ALBIAC, Adrián. "Petróleo y gas al servicio del zar" El Orden Mundial. 2005. Disponible en: <https://elordenmundial.com/petroleo-y-gas-al-servicio-del-zar/>

<sup>5</sup> BLACKWILL, Robert D. and HARRIS, Jennifer M. "War by other means: Geoeconomics and statecraft", Harvard University Press. Massachusetts, 2016

<sup>6</sup> PIEDRAS MARTINEZ, Beatriz "Geoestrategia energética de Rusia en Europa" Documento de Opinión IEEE101/2017. Disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO101-2017\\_Rusia\\_BeatrizPiedras.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO101-2017_Rusia_BeatrizPiedras.pdf)

<sup>7</sup> Gazprom "Shares" 2019. Disponible en: <http://www.gazprom.com/investors/stock/>

<sup>8</sup> MILOSEVICH-JUARISTI, Mira "Los aliados de Rusia..." Op. Cit.

<sup>9</sup> EEAS "The European Union and the Russian Federation" 21 November 2017. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation_en)

<sup>10</sup> MANNKOFF, Jeffrey "Eurasian Energy Security" Council Special Report No. 43 Council on Foreign Relations. February 2009 p. 14

que el bloque-geoenergético, utilizando terminología de Mañé y Lorca<sup>11</sup>, que ambas potencias han creado, se ha demostrado incompatible con el que propone la UE.

Otro de los componentes de la estrategia de Rusia ha sido la cláusula de «consume o paga» del 85 % del gas contratado, junto con la prohibición de reexportaciones y la vinculación de los precios del petróleo y el gas<sup>12</sup>.

Rusia, por su parte, a pesar del gran interés en mantener el suministro a Europa, también está interesada en diversificar a sus clientes. Pero la dificultad del proceso ha significado que, hasta ahora, el giro de Rusia a China, por ejemplo, ha sido más una declaración de intenciones que una acción real<sup>13</sup>.

### ***Relación germano-rusa***

Alemania es actualmente el socio europeo más importante de Rusia y esta asociación se refleja en las importaciones de gas. Al observar los datos de 2017<sup>14</sup>, se ve que el total de las importaciones de gas de Rusia a los 28 miembros de la UE representó 464 millones de metros cúbicos. Entre ellos, más de 118 fueron importados por Alemania, lo que convirtió a este país en el socio más importante seguido por Italia (casi 70).

Para entender la relación actual: cuando el país estaba dividido, el canciller de la República Federal Alemana, Willy Brandt, y su *Neue Ostpolitik* en la década de 1970, consiguió acercar a ambos Estados. Unos años más tarde, bajo la cancillería de Schmidt, comenzó la asociación en materia de gas, no sin la oposición de las administraciones de Carter y Reagan<sup>15</sup>. Un pilar fundamental de su relación energética desde entonces ha sido mantener el vínculo independientemente de los conflictos ideológicos<sup>16</sup>. Cuando

---

<sup>11</sup> MAÑÉ ESTRADA, Aurelia y LORCA CORRONS, Alejandro “África del Norte: su importancia geopolítica en el ámbito energético”. Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano 2007

<sup>12</sup> MILOSEVICH-JUARISTI, Mira “Los aliados de Rusia...” Op. Cit.

<sup>13</sup> HENDERSON, James “Russia’s gas pivot to Asia: Another false dawn or ready for lift off?” The Oxford Institute for Energetic Studies. 2018. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/11/Russias-gas-pivot-to-Asia-Insight-40.pdf>

<sup>14</sup> EUROSTAT “Imports of natural gas by partner country” Eurostat Database Update 21/05/2019.

Disponible en: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg\\_ti\\_gas&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_ti_gas&lang=en)

<sup>15</sup> MILOSEVICH-JUARISTI, Mira “Los aliados de Rusia...” Op. Cit.

<sup>16</sup> JANNING, Josef “Big business and high politics” in Nord Stream 2 is a contentious project - here, ECFR experts weigh in on the debate with an array of opinions on the topic. ECFR commentary, 20 December 2018. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_nord\\_stream\\_2\\_ecfr\\_opinions](https://www.ecfr.eu/article/commentary_nord_stream_2_ecfr_opinions)

cayó el muro, Moscú apoyó la reunificación y, desde entonces, sus relaciones han progresado firmemente<sup>17</sup>.

Alemania, bajo la cancillería de Schröder (1998-2005), tenía una relación especialmente buena con la Rusia de Putin y eso ayudó a la asociación privilegiada. Incluso se percibió que Schröder estaba bajo la influencia del presidente ruso. Fue durante este tiempo cuando se proyectó Nord Stream, el actual gasoducto que va a doblar su capacidad con la construcción del proyectado Nord Stream 2. El canciller alemán incluso llegó a ser jefe del comité de accionistas de Nord Stream AG<sup>18</sup>, el consorcio para la construcción y operación de Nord Stream.

El cambio en la cancillería no significó un cambio drástico. A pesar de que Merkel no compartía el mismo vínculo personal y era «mucho más cautelosa con Putin que su predecesor», el interés básico en la estrecha asociación no cambió. Berlín mantuvo el vínculo y lo siguió justificando en términos de interdependencia, tal y como lo había estado haciéndolo desde el principio; sobre la base de que hacer negocios con Rusia hace que ellos también dependan de Europa, lo que se traduce en influencia. Esto quedaba patente en el eslogan «cambio a través del compromiso»<sup>19</sup>.

La fuerza de la relación se puso de manifiesto en 2008 con la guerra de Georgia. Mientras que las relaciones entre la UE y Rusia estaban empeorando, Alemania se ponía del lado del Kremlin vetando la posibilidad de una adhesión a la OTAN de Georgia<sup>20</sup> y oponiéndose a una respuesta fuerte y común dentro de la UE a la anexión ilegal de Abjasia y Osetia del Sur<sup>21</sup>. En este caso, Alemania, junto con las otras potencias de Europa occidental que tienen una relación especial con Rusia, trataron de salvaguardar su vínculo bilateral. París, que aunque en menor medida también tiene una relación bilateral reseñable con Moscú, y Berlín, trataron de resolver el conflicto por medios políticos. Roma, por su parte, se mantuvo firmemente al lado de Moscú. Además de tener

---

<sup>17</sup> TRENIN, Dmitri "Russia and Germany: From Estranged Partners to Good Neighbours" Carnegie Moscow Center 6 June 2018. Disponible en: <https://carnegie.ru/2018/06/06/russia-and-germany-from-estranged-partners-to-good-neighbors-pub-76540>

<sup>18</sup> MANNKOFF, Jeffrey. "Europe: Between Integration..." p. 156

<sup>19</sup> Idem. p. 156-157

<sup>20</sup> WILLIAMSON, Hugh "Germany blocks ex-Soviets' NATO entry" The Financial Times. 1 April 2008. Disponible en: <https://www.ft.com/content/ab8eb6a6-ff44-11dc-b556-000077b07658>

<sup>21</sup> "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Russian plans to build up its military presence in Abkhazia and South Ossetia" Brussels, 6 February 2009. 6165/2/09 REV 2 (Presse 34). Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PESC-09-16\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-09-16_en.htm)

vínculo privilegiado con Rusia, estaba liderada en ese momento por Berlusconi que tiene mucha sintonía con Putin<sup>22</sup>.

Los eventos en Ucrania y la anexión de Crimea sí tuvieron algo más de impacto en la relación. Sin dañar las áreas clave de las relaciones energéticas —ni al círculo de confianza de Putin—, esta vez Alemania sí que estuvo a favor de imponer sanciones contra Rusia desde la UE<sup>23</sup>. La situación actual es que Berlín es un actor crítico con Moscú; considera a Rusia como una amenaza potencial para la seguridad europea e incluso apoya los esfuerzos de la OTAN para contener a Rusia en la Europa Oriental. Esto no significa, sin embargo, que el diálogo entre ellos haya cesado<sup>24</sup>.

Aunque el bilateralismo es el *modus operandi* de Rusia, Berlín no está aislado. Como miembro de la UE y de la OTAN, Alemania no solo es una gran potencia, sino que también puede considerarse este buen vínculo como un elemento clave para una estrategia más amplia para un acercamiento hacia Europa<sup>25</sup>. Pero el desarrollo de los eventos hasta la fecha da a entender que esta opción se ha dejado de lado.

### **La voz de la Unión**

Si la estrategia de Rusia es la bilateralidad, ¿Dónde queda la Unión Europea? La UE entiende que la prosperidad y la seguridad de la Unión se basa en un suministro estable de energía<sup>26</sup> y el papel que puede jugar Rusia a este respecto no siempre ha estado en la mesa. En el siglo XX<sup>27</sup>, los Estados miembros no consideraron la dependencia del gas ruso como una amenaza geopolítica. Sin embargo, la situación cambió en la década de los 2000.

Algunos Estados miembros sufrieron interrupciones temporales de gas en 2006 y 2009, y fue a raíz de ello que se puso sobre la mesa la necesidad de refuerzo de la seguridad energética de la Unión en su conjunto<sup>28</sup>. Quedó demostrado que la seguridad energética

<sup>22</sup> MANNKOFF, Jeffrey. "Europe: Between Integration..." p. 158

<sup>23</sup> NITOIU C. "Towards conflict or cooperation? The Ukraine crisis and EU-Russia relations" Southeast European and Black Sea Studies, 16:3, 375-390, 2016 p.4

<sup>24</sup> TRENIN, Dmitri "Russia and Germany..." Op. Cit.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> COMISIÓN EUROPEA "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. European Energy Security Strategy". Brussels, 28.5.2014 COM, 2014, 330 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>

<sup>27</sup> MILOSEVICH-JUARISTI, Mira "Los aliados de Rusia..." Op. Cit.

<sup>28</sup> COMISIÓN EUROPEA "Communication from the Commission..." 2014 Op. Cit.

europea estaba vinculada a la política exterior rusa. Rusia utilizó el control directo del suministro de gas y las tuberías como instrumento de influencia y presión política, en este caso contra Ucrania.

Según Milosevich- Juaristi<sup>29</sup>, este punto de inflexión tuvo dos consecuencias importantes. La primera fue la construcción de Nord Stream para evitar la dependencia de Ucrania como país de tránsito. La segunda fue la aceleración del lanzamiento de la Estrategia de la Seguridad Energética de la UE. En 2014, la anexión de Crimea impulsó esta tendencia: influyó en el diseño de la Unión de la Energía, y por parte de Moscú, el Kremlin proyectó la construcción de NS2 y Turk Stream (TS) para diversificar los países de tránsito.

Desde estos primeros esfuerzos desde Bruselas se han realizado algunas mejoras en la infraestructura y la diversificación, pero la Unión Europea sigue siendo vulnerable en materia energética<sup>30</sup>.

Para entender la vulnerabilidad: la UE importa el 53 % de la energía que consume; en el caso del gas la cifra aumenta a un 66 %<sup>31</sup>. Dentro de esta dependencia, Rusia es el principal proveedor. Las rutas, que lo conectan al continente, en su mayoría atraviesan Ucrania y Bielorrusia. Moscú representó un 38,5 % del total de las importaciones de gas en 2017<sup>32</sup>, una cifra ilustrativa en línea con el porcentaje de los últimos años. En el caso de algunos miembros, la dependencia ha sido tradicionalmente total: Estonia, Letonia, Bulgaria, Finlandia y, hasta hace poco, Lituania importan el 100 % de su gas de Rusia<sup>33</sup>.

La Estrategia de la Seguridad Energética<sup>34</sup>, que finalmente fue lanzada por la Comisión Europea el 2014, establece medidas concretas para ser tomadas a corto, medio y largo plazo. A largo plazo se identificaron soluciones para abordar el problema de la dependencia energética. Propone impulsar la producción de energía, para ello, aumentar la producción de energía nuclear segura y de las energías renovables, junto con la producción sostenible de combustibles fósiles. Por otra parte, también incluye mejoras en la eficiencia energética y la diversificación de países proveedores de energía y las

<sup>29</sup> MILOSEVICH-JUARISTI, Mira “Los aliados de Rusia...” Op. Cit.

<sup>30</sup> COMISIÓN EUROPEA “Communication from the Commission...” 2014 Op. Cit.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> EUROSTAT “Extra-EU imports of natural gas from trading partner” Statistics Explained. October 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>

<sup>33</sup> GUNAR AUSTVIK, Ole “The Energy Union and security-of-gas supply” Energy Policy 96 (2016) 372–382 p. 372

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA “Communication from the Commission...” 2014 Op. Cit.

rutas de tránsito. También contempla el desarrollo de un mercado interior eficiente e integrado y la mejora de la coordinación de las diferentes políticas nacionales de energía, así como hablar con una voz sola en política exterior en materia energética.

Esta revisión de la seguridad energética que tuvo lugar en el año 2014 integró diferentes puntos de vista. Por un lado, los países más occidentales estaban, y están, más centrados en el mercado único y en la lucha contra el cambio climático. Por otro lado, los países más vulnerables de Europa Central y Oriental han estado presionando para que la seguridad energética sea percibida como una prioridad para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como un tema geopolítico y de seguridad<sup>35</sup>. Estos Estados entienden que las cuestiones de seguridad en el suministro, la solidaridad entre los Estados miembros y las preocupaciones sobre las importaciones de gas ruso deben priorizarse<sup>36</sup>.

Donald Tusk sugirió por primera vez la Unión de la Energía en 2014 —entonces primer ministro de Polonia— centrarse especialmente en la seguridad energética para mitigar los problemas que enfrentan los países de Europa Central y Oriental. Herman van Rompuy, presidente del Consejo Europeo en aquel momento, apoyó la propuesta argumentando que los desafíos de la época eran similares a los problemas que enfrentaban los países europeos en la década de los cincuenta que condujeron a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>37</sup>.

El plan actual de la Comisión Europea de crear una Unión de la Energía se basa en la política energética de la UE existente, como la Estrategia de Seguridad Energética y el Marco de Energía y Clima 2030. Debido a ello, la estrategia principal que sugiere para limitar la dependencia de Rusia es similar a la mencionada anteriormente. Y, al crear un «mercado único para la energía», se promovería la energía renovable. Se centra en cinco pilares<sup>38</sup>: 1) Seguridad, solidaridad y confianza, 2) Un mercado interior de la energía plenamente integrado, 3) La eficiencia energética, 4) La acción por el clima y descarbonización de la economía y 5) La investigación, la innovación y la competitividad.

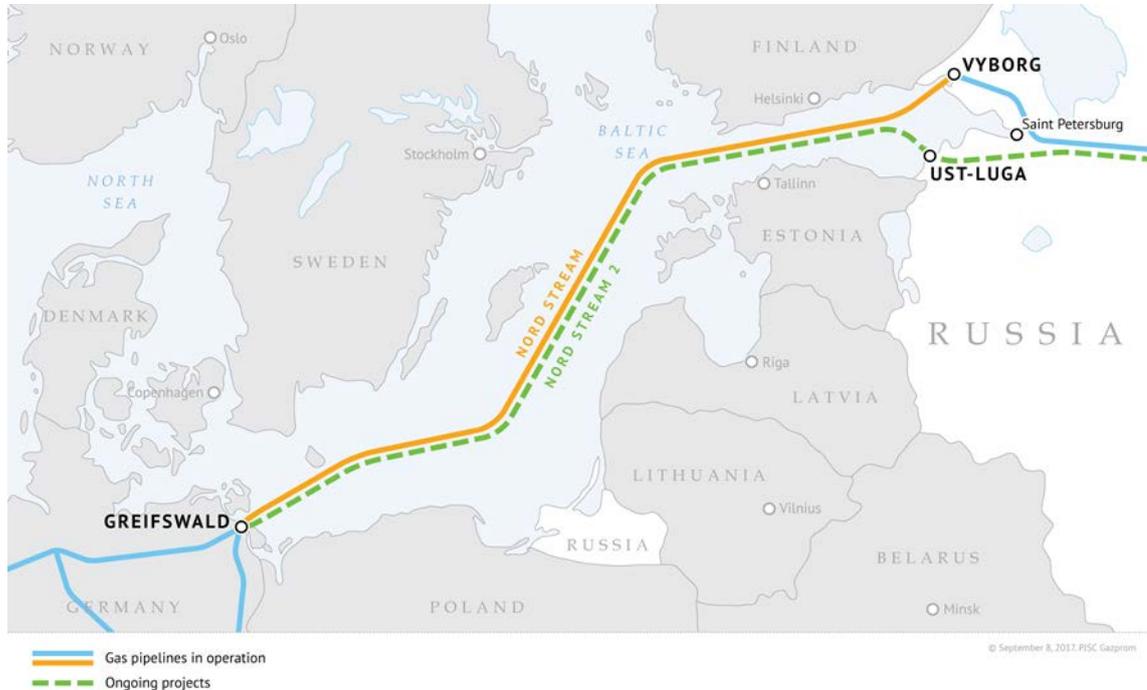
<sup>35</sup> GUNAR AUSTVIK, Ole “The Energy Union...” Op. Cit. p. 373

<sup>36</sup> Idem p. 377

<sup>37</sup> Idem p. 377

<sup>38</sup> EUROPEAN COMMISSION “Energy union and climate. European Commission”, 2019. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_en)

Después del análisis de las estrategias, relaciones e intereses de los tres actores principales, no es difícil afirmar que la construcción de un nuevo gasoducto que conecta a Rusia con la UE puede ser conflictiva.



**Figura 1. Los gasoductos Nord Stream y Nord Stream 2.**

Fuente: <http://www.gazprom.com/press/news/2019/april/article478709/>

## Nord Stream 2 y sus implicaciones para la política energética europea

Como se dijo anteriormente, fue durante la cancillería de Schröder cuando se proyectó Nord Stream que resultó ser completamente funcional en 2012<sup>39</sup>.

El plan para la construcción del segundo gasoducto comenzó en 2017. NS2<sup>40</sup> duplicará la capacidad del gasoducto ya existente, agregando una capacidad de 55 000 millones de metros cúbicos de gas al año. Eso significa una capacidad total de 110 000 millones de metros cúbicos de gas anuales. Nord Stream 2 AG firmó acuerdos de financiación con cinco empresas europeas (ENGIE, OMV, Royal Dutch Shell, Uniper y Wintershal).

<sup>39</sup> GIL ELORRI, Ane "The Nord Stream 2 divides the EU". Global Affairs Strategic Studies 5/06/18.

Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/the-nord-stream-2-divides-the-eu>

<sup>40</sup> GAZPROM "Nord Stream 2. A new export gas pipeline running from Russia to Europe across the Baltic Sea." 2019. Disponible en: <http://www.gazprom.com/projects/nord-stream2/>

El segundo gasoducto, del que Gazprom posee el 51 % de participación, estará operativo a finales de 2019.

Es importante mencionar que, a pesar del aumento de la capacidad, NS2 no está destinado a agregar suministro de gas a Europa; su objetivo principal es poder evitar las rutas actuales. Milosevich-Juaristi<sup>41</sup> sostiene que los principales objetivos del Kremlin, tanto económicos como políticos, son mantener la dependencia europea y al mismo tiempo privar a Polonia y a Ucrania de las tarifas de tránsito. Para Kiev, las tarifas suponen hasta un 3 % de su PIB. Siguiendo este argumento, tanto NS2 como TS serían herramientas de guerra económica contra Kiev para mantener a Ucrania bajo su influencia.

### ***La defensa del gasoducto: economía y seguridad***

El principal argumento utilizado por Alemania para defender el proyecto es que es meramente económico y que la dependencia energética de Rusia seguirá siendo la misma; que simplemente brindaría una ruta diferente menos expuesta a los países de tránsito susceptibles a los conflictos políticos.

En términos económicos es cierto que las tarifas de tránsito a través de Ucrania son más caras que las que se esperan para NS2. Sin embargo, el alto costo de la construcción (9 500 millones de dólares) suscita dudas sobre si se trata de un proyecto meramente comercial<sup>42</sup>. Además, a pesar de que NS2 proporcionaría gas más barato, Europa Oriental nunca se beneficiaría de él a menos que se introdujera un plan de compensación basado en la solidaridad<sup>43</sup>.

La posición de Alemania aquí es realmente compleja, ya que debe equilibrar cuidadosamente los diferentes intereses. Berlín representa a las empresas que obtendrán grandes beneficios del proyecto, y a sus consumidores, que seguramente se beneficiarán del gas más barato; junto con la posibilidad de hacer de Alemania un nuevo HUB europeo del gas con todos los beneficios que conlleva. Sin embargo, mientras

---

<sup>41</sup> MILOSEVICH-JUARISTI, Mira “Los aliados de Rusia...” Op. Cit.

<sup>42</sup> Idem

<sup>43</sup> CSERCSIK, Dávid, KÓCZY, Lázsló and SZIKLAI, Balázs “The geopolitical impact of Nord Stream 2”. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences. MT-DP – 2018/21 p. 12-13. Disponible en: <https://www.mtaki.hu/wp-content/uploads/2018/09/MTDP1821.pdf>

algunos políticos alemanes creen en fortalecer la relación con Rusia, otros creen en fortalecer la unidad europea o incluso a menudo algunos creen en ambos<sup>44</sup>.

### ***Controversia e intentos de detener el proyecto***

A pesar de que NS2 no significa incrementar la dependencia en términos cuantitativos, la construcción de un nuevo gasoducto que conecta la primera potencia económica de la UE con Rusia envía un mensaje. Especialmente en un contexto en el que la diversificación de las fuentes de suministro es uno de los pilares de la Unión para desarrollar una estrategia común en materia energética. Los principales argumentos utilizados han sido que podría cambiar el mercado europeo y aumentar el dominio de Gazprom en Europa occidental.

Debido a las implicaciones económicas y geopolíticas para el resto de la UE y sus vecinos, NS2 ha sido un tema de intenso debate dentro de la Unión. La Comisión, algunos Estados miembros y Kiev han estado tratando de pararlo. Sin embargo, dado que la mayoría de las operaciones se realizan fuera de la Unión, no ha sido fácil<sup>45</sup>.

Es importante señalar que el debate generado por NS2 es más complejo que el que suscitó su antecesor. Cuando se proyectó el primer Nord Stream, la controversia se centró en la «gran cuestión» de la naturaleza de la asociación de Europa con Rusia. Sin embargo, el debate actual incluye desde diferentes estrategias para la diversificación hasta una combinación de puntos de vista políticos e intereses comerciales<sup>46</sup>.

Además, el gasoducto llega en un contexto de politización de la regulación del gas en la UE, especialmente con respecto al gas ruso. Una regulación que se hizo más evidente desde la crisis de Ucrania en 2014. El límite que la Comisión Europea impuso a Gazprom para la utilización de OPAL, un gasoducto en la frontera alemana, es un buen ejemplo de ello, ya que no era justificable por motivos regulatorios. Mientras que la Estrategia de Seguridad de la Energía entraba en vigor, también lo hicieron las limitaciones artificiales. La Comisión ha intentado controlar la capacidad de NS2, pero, como el acervo legal

---

<sup>44</sup> LIIK, Kadri “Build or cancel – but do it well” in Nord Stream 2 is a contentious project - here, ECFR experts weigh in on the debate with an array of opinions on the topic. ECFR commentary, 20 December 2018. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_nord\\_stream\\_2\\_ecfr\\_opinions](https://www.ecfr.eu/article/commentary_nord_stream_2_ecfr_opinions)

<sup>45</sup> PARDO DE SANTAYANA “Capítulo 2: La energía en la Geoestrategia de la Federación Rusa” en Energía y Geoestrategia 2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos. pp. 103-147 p.140

<sup>46</sup> LIIK, Kadri “Build or cancel...” Op. Cit.

existente no era suficiente, ha lanzado varias iniciativas legislativas, la más importante es la propuesta para modificar la Tercera Directiva sobre el gas<sup>47</sup>.

Esta modificación, que tuvo lugar en febrero de 2019, impone la separación entre el gestor de la infraestructura y el proveedor de energía, Gazprom, pero deja a Alemania el poder de las negociaciones, lo que salva el proyecto. Mediante esta modificación, la Comisión también obtiene la legitimación para aplicar el derecho comunitario en infraestructuras originadas en terceros países<sup>48</sup>. El fortalecimiento de las capacidades de la UE es una buena noticia para la Unión de la Energía, pero los grandes ganadores son Berlín y Moscú.

### ***Las implicaciones para la Unión de la Energía***

Según Buras<sup>49</sup>, las consecuencias para el Unión de la Energía son claras: socava el objetivo de la diversificación. Además, perjudica profundamente la cohesión política de la UE. El proyecto es un gran ejemplo de la primacía de los intereses de las partes interesadas en detrimento del interés común de la Unión. Por otra parte, también es importante destacar que esta asociación a largo plazo con Gazprom también significa reducir los incentivos para invertir en las energías renovables, un pilar clave para la Unión de la Energía también.

La Comisión Europea<sup>50</sup> ha declarado en repetidas ocasiones que considera «que el proyecto Nord Stream 2 no contribuye a los objetivos de la Unión de la Energía» sobre el acceso a nuevas fuentes de suministro y rutas; y puso de relieve los peligros de fortalecer la posición de un solo proveedor. Además, también ha enfatizado que la infraestructura existente funciona correctamente y el peligro que NS2 supone para las rutas ya existentes.

---

<sup>47</sup> YAFIMAVA, Katjia “Gas Directive amendment: implications for Nord Stream 2” The Oxford institute for Energy Studies, March 2019. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/03/Gas-Directive-Amendment-Insight-49.pdf>

<sup>48</sup> PELLICER, Lluís “Alemania se asegura liderar la negociación con Moscú de un gasoducto por el mar Báltico”. El País. 8 February, 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/02/08/actualidad/1549648738\\_874019.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/08/actualidad/1549648738_874019.html)

<sup>49</sup> BURAS, Piotr “Risking the EU project” in Nord Stream 2 is a contentious project - here, ECFR experts weigh in on the debate with an array of opinions on the topic. ECFR commentary, 20 December 2018. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_nord\\_stream\\_2\\_ecfr\\_opinions](https://www.ecfr.eu/article/commentary_nord_stream_2_ecfr_opinions)

<sup>50</sup> COMISIÓN EUROPEA “Commission seeks a mandate from Member States to negotiate with Russia an agreement on Nord Stream 2” 9 June 2017, Press Release. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1571\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1571_en.htm)

El vicepresidente de la Comisión Europea para la Unión de la Energía, Maroš Šefčovič, declaró que «Nord Stream 2 no contribuye a los objetivos de la Unión de la Energía. Si se construye el gasoducto, no obstante, lo menos que tenemos que hacer es asegurarnos de que funcione de manera transparente y en línea con las principales normas del mercado energético de la UE»<sup>51</sup>.

El Parlamento Europeo<sup>52</sup> también condenó el proyecto, ya que aprobó una moción que afirma que «es un proyecto político que representa una amenaza para la seguridad energética europea». Según *Financial Times*<sup>53</sup>, si la política energética europea hubiera sido coherente y robusta, habría encontrado una manera de bloquearla. La materialización del proyecto muestra la debilidad de la Unión.

A pesar de las discusiones internas y desacuerdos que la proyección de la tubería ha traído, en el último informe sobre el Estado de la Unión de Energía del mes de abril 2019<sup>54</sup> no hay referencias a ella. Se afirma que «la Unión de la Energía ha permitido a la UE hablar con una sola voz en el escenario internacional»<sup>55</sup> en referencia al cambio climático, pero omite la problemática con respecto a NS2. En general, es un documento optimista que destaca algunos logros legales como la revisión de la Directiva de gas o el hecho de que la Comisión Europea ahora puede garantizar que los acuerdos entre Estados miembros y terceros deben cumplir con la legislación de la UE<sup>56</sup>. El documento también destaca que la Comisión ha facilitado rondas trilaterales para asegurar el «tránsito ininterrumpido de gas natural de Rusia a través de Ucrania»<sup>57</sup>. También incluye diferentes referencias sobre la mejora en los esfuerzos de diversificación. Tal vez se puedan seguir realizando esfuerzos de diversificación, pero el mensaje político enviado es claro: no son una prioridad en la realidad.

---

<sup>51</sup> Idem

<sup>52</sup> FINANCIAL TIMES “Nord Stream 2 marks a failure for EU energy policy” *Financial Times*. 13 February 2019. Disponible en: <https://www.ft.com/content/4fae0a48-2f9a-11e9-ba00-0251022932c8>

<sup>53</sup> Idem

<sup>54</sup> COMISIÓN EUROPEA “Report from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank.” Brussels, 9.4.2019 COM (2019) 175 final. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/fourth-report-state-of-energy-union-april2019\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/fourth-report-state-of-energy-union-april2019_en_0.pdf)

<sup>55</sup> Idem p. 2

<sup>56</sup> Idem p. 11

<sup>57</sup> Idem p. 23

## Conclusiones

NS2 puede considerarse el paradigma del fracaso de la Unión de la Energía, ya que atenta contra sus premisas básicas. Dada la importancia de la seguridad energética para la prosperidad y la seguridad de la Unión, nos encontramos ante una situación de cierta gravedad. La problemática radica en lo más elemental de las dinámicas de poder dentro la Unión que se ponen de manifiesto más claramente en cuestiones de política exterior: el choque entre los intereses nacionales y los supranacionales.

El hecho de que Alemania sea el Estado miembro tras el proyecto es especialmente preocupante. Si la locomotora de la Unión actúa unilateralmente, ¿qué nos queda? La respuesta de Alemania a la estrategia bilateral de Rusia está debilitando las posibilidades de una solución integral y común basada en la solidaridad entre los miembros. Este es solo un ejemplo más de un problema mayor de la UE, un problema que hemos visto en muchos ejemplos de intereses nacionales que socavan los enfoques comunes.

El hecho de que no hubiera una necesidad real para la construcción de este gasoducto muestra el triunfo del bilateralismo y la *Realpolitik* y, también muestra el profundo problema subyacente: la falta de solidaridad entre los miembros, en este caso, hacia los países de Europa Central y Oriental.

No se debe olvidar que no es solo un problema de la falta de solidaridad de Alemania, la posición de los países de Europa Central y Oriental también muestra un alto grado de interés propio. En este caso, Alemania es el beneficiario, pero la posición de Polonia y otros países vecinos se basa en su pérdida de beneficios como países de tránsito.

¿NS2 significa la imposibilidad de continuar el plan de diversificación? No necesariamente, y los logros a este respecto se explican en el informe del Estado de la Unión. Sin embargo, la idea de una verdadera Unión de la Energía se desvanece, al menos por ahora.

*Isabel Gacho Carmona\**

Estudiante del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos de la UC3M