



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La Seguridad Energética de la UE: Cruce de Intereses y Estrategias

Case Study: Nord Stream 2, el gasoducto de la
discordia

Estudiante: Juan Deleito Velasco

Director: Prof. Ariel James Trapero

Madrid, abril 2020

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO.....	5
2.1. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	5
2.2. MARCO TEÓRICO	14
3. RELEVANCIA, OBJETIVOS Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO	23
4. METODOLOGÍA	24
5. ANÁLISIS.....	26
5.1. LA UNIÓN EUROPEA Y EL RETO DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA	26
5.2. POSICIÓN DE RUSIA	35
5.3. EVOLUCIÓN DE LOS INTERESES DE ESTADOS UNIDOS.....	43
6. CASE STUDY: NORD STREAM 2, EL GASODUCTO DE LA DISCORDIA ..	49
6.1. CONTEXTO	49
6.2. LOS PROPULSORES: RUSIA Y ALEMANIA.....	50
6.3. OPOSICIÓN AL PROYECTO.....	53
6.4. REFLEXIONES FINALES.....	58
7. CONCLUSIONES.....	61
8. REFERENCIAS	66
9. GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	70
10. ANEXOS.....	71

1. INTRODUCCIÓN

La conclusión de la Guerra Fría (1989-1991) supuso un punto de inflexión para la comunidad internacional en términos de seguridad. Desde entonces, hemos asistido a un cambio de paradigma en esta área de estudio, marcado fundamentalmente por la ampliación de los objetos de referencia tomados en cuenta. De esta manera, mientras antes solo se consideraba al Estado como referente de seguridad, en especial, por su capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza dentro de un territorio y de asegurar sus límites fronterizos, cada vez se hace más énfasis en la seguridad humana, convirtiendo a las personas en objetos de referencia y al Estado como a una asociación de protección mutua.

Este cambio de paradigma ha implicado, a su vez, la inclusión de nuevos temas en la agenda de seguridad internacional, como el medioambiente, la energía, la salud y la alimentación, todos relacionados con la percepción ciudadana. Es decir, hemos asistido a una incorporación de nuevas amenazas de seguridad a la agenda de la comunidad internacional. En consecuencia, tanto el mundo académico como los principales actores del ámbito político internacional han dirigido su mirada a estas nuevas “amenazas”. Así, el incremento de las publicaciones académicas y de la elaboración de nuevas estrategias de seguridad a nivel internacional que incorporan estas nuevas áreas ponen de manifiesto la relevancia del contexto en el que se enmarca este trabajo.

En el caso de la energía, han sido varios los hitos a nivel global que han puesto en evidencia la necesidad de considerar los recursos energéticos como una materia de seguridad internacional. En este sentido, destacan las crisis de petróleo de los años 70, y de principios del siglo XXI con la creciente demanda asiática, así como las disrupciones en el suministro de gas en Europa y la presión para descarbonizar los sistemas energéticos. En el caso de la Unión Europea, si bien la cuestión energética lleva mucho tiempo siendo importante, ya que la UE importa más de la mitad de la energía que consume, las tres crisis entre Ucrania y Rusia de 2006, 2009 y 2014, que desencadenaron cortes en el suministro de gas ruso que afectaron a los ciudadanos de muchos países europeos, pusieron de manifiesto la vulnerabilidad de la UE en términos de seguridad energética. En consecuencia, las autoridades de la Unión han tomado cartas en el asunto en los últimos años con estrategias, políticas y nuevos paquetes legislativos dirigidos a fortalecer la integración de las políticas de seguridad energética de los Estados Miembros y a corregir las deficiencias estructurales

de la Unión en este aspecto, con especial atención a la amenaza de Rusia, el principal proveedor de gas natural de la UE.

Es importante recalcar que la dependencia energética que la UE tiene de Rusia es relativa. Es decir, la Unión no depende totalmente de los recursos energéticos rusos. Dicho esto, el grado de dependencia es especialmente acusado en el caso del gas natural. En este sentido, la UE importa alrededor de un 70% del gas que consume, y Rusia representa un 40% de esas importaciones. Además, muchos de los países de Europa del Este y Central se sitúan muy por encima de la media europea en cuanto al peso del gas natural en sus balances energéticos y de Rusia como proveedor. A pesar de los esfuerzos de la UE por diversificar sus proveedores de gas, existen ciertas limitaciones económicas y geográficas que hacen que la dependencia de Rusia para esta fuente de energía sea considerablemente fija.

No obstante, si bien Rusia ha sido tradicionalmente el principal foco de atención cuando hablamos de la seguridad energética europea, la globalización y la liberalización de los mercados de recursos energéticos, así como los últimos desarrollos geopolíticos en dichos mercados, entre los que destacan la revolución del gas de esquisto¹, obligan a considerar a muchos otros actores del panorama internacional, en especial a Estados Unidos, con un renovado interés en la seguridad energética europea. Estamos, por tanto, ante una cuestión con implicaciones económicas y geopolíticas de gran calado, siendo el objetivo fundamental de este trabajo ofrecer una reflexión integrada de la realidad contemporánea de la seguridad energética en Europa. Para ello, se expondrá en primer lugar una revisión de la literatura previa de mayor relevancia académica. Esta revisión servirá, a su vez, para la construcción de un marco teórico que iluminará el trabajo de análisis de este estudio.

Además de contextualizar la posición de cada uno de los tres grandes actores implicados desde un enfoque analítico, el objetivo central de este estudio es aplicar el dilema de la seguridad-cooperación – fundamentado en la Teoría de Juegos – a un caso práctico concreto, el gasoducto Nord Stream 2. Como será evidenciado, la UE no puede ser considerada como un actor unitario en materia energética, ya que sus Estados Miembros mantienen la soberanía nacional suficiente para decidir sobre sus propios dilemas de la seguridad y la cooperación.

De esta forma, el componente analítico del estudio se estructurará en cuatro apartados:

¹ El gas de esquisto es un tipo de gas natural no convencional que se acumula en las grietas porosas de las rocas de esquisto y es extraído mediante técnicas de perforación. Este tipo de gas se ha convertido en una de las piedras angulares de la autosuficiencia energética de EE.UU. y una de las posibles fuentes alternativas de gas para muchos estados de la UE.

- 1) Primero, se expondrán el contexto, avances y situación actual de la seguridad energética de la Unión Europea, haciendo hincapié en los retos y obstáculos a la coordinación de los Estados Miembros.
- 2) En segundo lugar, se examinarán las perspectivas particulares de Rusia y Estados Unidos, así como las estrategias empleadas por uno y otro en relación a la cuestión energética europea.
- 3) El análisis concluirá con un *case study* en el que se examinará la interacción de los intereses y estrategias de los diferentes actores analizados en uno de los asuntos de actualidad más relevantes para la seguridad energética de Europa a largo plazo, la construcción del Nord Stream 2.
- 4) Por último, se presentarán las principales conclusiones del estudio extraídas por el autor y se señalarán algunas de las futuras vías de investigación en el área de la seguridad energética europea.

2. ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO

2.1. *Revisión de la Literatura*

Las dimensiones políticas e institucionales de la seguridad energética de la Unión Europea (UE), así como la progresión de su enfoque sobre la seguridad de suministro en relación a ciertos actores externos – principalmente Rusia – han sido temas ampliamente abordados por muchos investigadores como Altoo (2007), Youngs (2009) o Proedrou (2012), centrándose sobre todo en la mayor área de incertidumbre, el sector del gas.

En este aspecto, existe cierto consenso entre los académicos en que el plano político de la seguridad energética ha sido sujeto de una priorización como resultado de la construcción de un mercado energético interno (MEI) y de la revitalización de la política energética exterior de la Unión, desmarcándose así del funcionamiento tradicional de sus instituciones y las dinámicas de los mercados. Por otra parte, este autor comparte algunas de las primeras representaciones sobre la seguridad energética europea propuestas por algunas de estos investigadores, especialmente con la realizada por Youngs (2009).

En el contexto de su análisis sobre la renovada política exterior energética de la UE, Youngs argumenta que la ejecución práctica de la misma situaba el enfoque de la UE hacia la seguridad energética en un punto intermedio entre la gobernanza de mercados y la

perspectiva geopolítica. Así, si bien la estrategia principal a largo plazo era fortalecer el mercado interno y proyectar los principios regulatorios del mismo a estados productores externos, los Estados Miembros tampoco dudan en dejar de lado esta estrategia para llevar a cabo proyectos cortoplacistas en materia energética si esto servía a sus intereses geoestratégicos particulares (Youngs, 2009). Luego, según esta visión, los Estados Miembros de la UE (EM) buscan optimizar las ventajas de los dos mundos, escudándose en las reglas del mercado interno como mecanismo de defensa, pero sin dejar de adoptar una visión más cortoplacista cuando se les presenta la oportunidad de obtener altos beneficios geopolíticos.

Atendiendo a estas primeras conceptualizaciones, por tanto, se destacaba la doble cara que, en el fondo, caracteriza a muchas de las áreas de gobernanza exterior de la UE. De acuerdo con esta concepción dicotómica, el rol tradicional de la Comisión Europea consiste en actuar como un promotor de la liberalización de los mercados incluso fuera de las fronteras de la Unión, enfocando su gobernanza energética exterior a procurar que los actores externos, especialmente Rusia, cumplan con las reglas occidentales de mercados. Por contra, los Estados Miembros suelen ser más reacios a ceder soberanía en beneficio de la seguridad común, centrándose en defender sus propios intereses nacionales de seguridad energética persiguiendo, por ejemplo, acuerdos bilaterales con actores externos, incluso cuando estos pudiesen ir en detrimento de la seguridad energética común de la UE ((Prange-Gstöhl, 2009). Como se argumentará más adelante, defender los intereses nacionales por encima de los de la UE es precisamente lo que ha hecho Alemania en el caso de Nord Stream 2.

En el fondo, esta dicotomía es reflejo de un enfoque geopolítico y geoeconómico que es simétrico y asimétrico a la vez:

- simétrico cuando a cada estado particular le conviene ponerse de acuerdo en una estrategia común con los otros, llegando a determinados acuerdos compartidos;
- asimétrico cuando se privilegian los intereses nacionales – o una alianza entre diversas naciones frente a otras – en detrimento de la postura comunitaria.

No obstante, el debate en cuanto a esta conceptualización dicotómica está servido, ya que mientras para algunos académicos (Abbasov, 2014) la Comisión sigue atrapada en esta dinámica bivalente, en la que su acción exterior esta relegada a un rol secundario y los EM acaban saliéndose con la suya, otros (por ejemplo, Talus, 2015) contienden que la reciente implicación de la Comisión en obstaculizar la construcción por parte del Rusia del proyecto

conocido como South Stream² – al considerar que suponía un riesgo para la seguridad energética de varios EM de Europa del Este – y su involucración activa para que saliese adelante la antítesis de dicho proyecto, el Corredor Meridional de Gas³ (CMG), demuestran que la cuestión del gas ha adquirido tanta prioridad dentro de la agenda de política exterior que las instituciones de la UE están dispuestas a desprenderse del aura liberal que habitualmente les caracteriza para llegar a asumir incluso ciertas competencias normalmente reservadas a los estados.

Con “aura liberal”, el autor se refiere a la tendencia comunitaria de centrarse en garantizar unas condiciones de mercado necesarios para que la libre competencia actúe – en conjunción con unas reglas comunes pero relativamente flexibles – como dinamizador del mismo y como motor de la cooperación entre los agentes que interactúan en el marco de un mercado común. Sin embargo, cuando se dan situaciones particulares en las que el *laissez-faire* del mercado puede entrar en conflicto con las prioridades estratégicas o la seguridad comunitarias, la UE ha demostrado que está dispuesta a adoptar medidas intervencionistas para mitigar la amenaza. Por tanto, si las autoridades comunitarias abandonan su premisa liberal es porque son conscientes de que la perspectiva de maximizar los intereses particulares a veces puede ser más atractivo que el incentivo de la cooperación para los EM, incluso a riesgo de poner en peligro la seguridad comunitaria.

Frente a la gobernanza liberal de mercado, este tipo de actuaciones de signo más intervencionista podrían encuadrarse dentro de la noción de diplomacia energética definida por Goldthau (2010). Esta definición fue establecida precisamente en el contexto de su análisis sobre el comportamiento de los estados en los mercados del petróleo y el gas, y concibe a la diplomacia energética como “el uso de la política exterior para garantizar el acceso a los suministros de energía en el extranjero y para promover la cooperación – sobre todo la bilateral entre gobiernos – en el sector energético” (Goldthau, 2010, p.28). Esta conceptualización se fundamenta en la presuposición de que la unidad básica de análisis son los estados o los actores estatales, e implica una participación más intrusiva de las

² Este proyecto de gasoducto se trataba de una iniciativa del Kremlin – a través de la compañía energética Gazprom, controlada por el estado - para construir un gasoducto que suministrase gas al suroeste de Europa y a Europa Central a través de Turquía y Bulgaria, en detrimento de Ucrania. No obstante, la presión ejercida por los Estados Bálticos de la UE y por la propia Comisión Europea acabó resultando en la cancelación del proyecto.

³ Por su parte, el CMG es una iniciativa de la Comisión Europea para una ruta de suministro de gas natural desde las regiones del Caspio y Oriente Medio hasta Europa. El objetivo de este proyecto es reducir la dependencia de Europa del gas a través de la diversificación de proveedores. La ruta de Azerbaiyán a Europa consiste en el Gasoducto del Cáucaso Meridional, el Gasoducto Transanatólico y el Gasoducto Transadriático.

autoridades centrales en la negociación de acuerdos bilaterales, así como su apoyo a la ejecución de proyectos estratégicos de infraestructuras y a los intereses de las compañías energéticas nacionales – europeas, en este caso –.

Luego, es evidente que la cuestión de la política energética en Europa lleva tiempo siendo objeto de estudio por parte de la comunidad académica, ya que tradicionalmente ha representado uno de los grandes frentes abiertos a debate sobre el proceso de integración europeo. No obstante, su enfoque desde la perspectiva del área de estudio de la seguridad se extendió considerablemente como resultado de las múltiples crisis de suministro vividas en el continente a raíz de las tensiones entre Rusia y Ucrania, especialmente tras la ocupación de Crimea en 2014, la cual evidenció la vulnerabilidad de la UE ante a su mayor proveedor de gas natural y la falta de previsión por su parte en términos de seguridad energética.

Es por este motivo que la revisión de la literatura se ha centrado, sobre todo, en aquellas contribuciones publicadas desde entonces, empezando por la de Goldthau y Boersma, quienes ofrecieron una de las primeras reflexiones de relevancia académica tras la ocupación de Crimea. Desde el enfoque de la seguridad, exploraron cómo el corte de suministro de gas ruso a Europa como resultado del conflicto con Ucrania podía, por un lado, cambiar las relaciones entre la UE y Rusia y, por otro, proporcionar perspectivas muy enriquecedoras en lo relativo a la elaboración de políticas, ofreciendo lecciones importantes sobre el espacio entre la formulación de políticas y las dinámicas reales de los mercados energéticos (Goldthau y Boersma, 2014).

Otros de los autores que se apresuraron a valorar en profundidad el estado de la Unión Energética de la UE y su situación de vulnerabilidad y dependencia con respecto a Rusia fueron Stang y Austvik, con sendos artículos publicados en 2015. En su artículo, Stang (2015) contextualiza la relación de interdependencia en materia energética entre la UE y Rusia, haciendo hincapié en el cambio de dinámica en las relaciones después de la crisis de Crimea. Si bien reconoce la preocupante dependencia energética de la Unión, sobre todo en gas natural, con respecto a Rusia, también ensalza la revitalización del esfuerzo por parte de los Estados Miembros para conseguir una verdadera Unión Energética, valorando los positivos avances que la UE había logrado en tan solo un año en materia de seguridad.

Entre otras cosas, Stang señala como una gran victoria de la UE frente a Rusia la cancelación

del proyecto South Stream, un nuevo gasoducto controlado por Gazprom⁴ que pretendía suministrar gas a Europa a través de Turquía sobrepasando a Ucrania. No obstante, Stang también advierte sobre la dificultad para la integración de la política energética que supone el hecho de que unos Estados Miembros estén mucho mejor posicionados que otros en términos de seguridad energética.

En la misma línea, Austvik coincide en subrayar la importancia entre la divergencia de intereses entre estos dos grupos claramente diferenciados de Estados Miembros, pero además añade una reveladora reflexión sobre las distintas propuestas que fueron formuladas para una Unión Energética en la UE, que a la vez evidenciaban esta división, así como su impacto en la seguridad de oferta de gas natural (Austvik, 2015). Esencialmente, la línea divisoria entre ambas propuestas estaba en la prioridad que se le daba a la seguridad energética de la Unión, en términos de seguridad de suministro, frente al reto de la descarbonización.

Conviene en este punto destacar que, efectivamente, existe un vínculo muy estrecho entre la seguridad medio ambiental y la energética, en el sentido de que es muy complicado optimizar ambas simultáneamente. Este dilema ha sido particularmente relevante en el caso de la UE ya que, como acaba de mencionarse, la priorización de una u otra dimensión ha sido una de las mayores fuentes de debate en el siglo XXI. Aunque este caso se analizará en detalle en secciones posteriores, el ejemplo de Alemania es muy ilustrativo.

En línea con los últimos objetivos de reducción de emisiones de dióxido de carbono marcada por la UE, Alemania lanzó una nueva política energética dirigida a incrementar el peso de las energías renovables en su *mix* de energía en detrimento del carbón y de la energía nuclear. Sin embargo, en el medio plazo el país se ha visto obligado a aumentar sustancialmente su demanda de gas natural para compensar el cierre de centrales nucleares y la menor utilización de carbón para producir energía, ya que las renovables todavía requieren de grandes inversiones para adaptar las redes de transmisión e incrementar su capacidad de almacenamiento.

Luego, la clara apuesta de Alemania por la rápida descarbonización de su economía le ha llevado a incrementar la factura de gas natural con su principal proveedor Rusia, comprometiendo de esa forma su seguridad de suministro al aumentar su dependencia

⁴ Gazprom es la mayor empresa de gas rusa, y está controlada en gran parte por el Kremlin, ya que el Estado cuenta con una participación mayoritaria en su accionariado. En 2019, la compañía facturó casi \$105.000M, con un margen EBIDTA del 28%. Para más información, consultar: <https://www.gazprom.com/about/>

energética de un proveedor con un historial cuanto menos polémico. El hecho de que afrontar la transición energética sea materialmente imposible para Alemania sin las reservas de gas rusas tiene una importante correlación con la posición política alemana en otros ámbitos (Meier e Ismar, 2020). Por ejemplo, mientras Merkel ha defendido las sanciones económicas a Rusia por la anexión de Crimea, el gobierno alemán también se ha posicionado para que tales sanciones no afectasen bajo ningún concepto a la industria energética rusa, consciente de su importancia estratégica para su propia economía y seguridad nacional.

Finalmente, por tanto, las presiones de los países más occidentales de la Unión impulsaron la segunda de las alternativas, que implica una menor integración de la política energética común. Aunque Austvik plantea varias estrategias que la UE podría adoptar para mejorar su posición con respecto a Rusia, acaba concluyendo que la alternativa más factible y eficaz es la construcción de una infraestructura más completa, ya que esta incrementaría la flexibilidad para el transporte de gas, permitiría una mayor diversificación de proveedores mejoraría el poder de negociación de cara a Gazprom. Además, argumenta, también podría ayudar a que la Unión Energética se convirtiese en un “proyecto unificador” (Austvik, 2015, p.20), fundiendo los intereses de los países occidentales y los del Este a pesar de sus diferentes preocupaciones con respecto a la seguridad de oferta de gas ruso.

Que este es un tema que causa mayor preocupación y reflexión en Europa del Este también se refleja en el trabajo académico, ya que gran parte de las contribuciones publicadas en los últimos años corresponden a autores provenientes de países de la antigua zona de influencia soviética. Algunos de ellos, como Bošnjakovic, han profundizado en ese conflicto de prioridades entre la seguridad climática y energética (Bošnjakovic, 2016). La contribución de este artículo es particularmente relevante en la medida en la que las fortalezas y debilidades de los paquetes legislativos y estrategias lanzadas por la Unión Europea tanto en referencia a los objetivos climáticos como de seguridad energética. Por otra parte, ofrece una visión muy completa sobre la interacción contemporánea entre la UE y Rusia, sobre todo en relación a los proyectos de gasoductos de South Stream y Nord Stream 1⁵.

Otros estudios más recientes han seguido arrojando luz sobre el impacto negativo que ha tenido la priorización de la acción climática en las estrategias de la UE en la seguridad energética de los países de Europa del Este y Central (EEC), en concreto de aquellos que se incorporaron como Estados Miembros en la “gran ampliación” de 2004 (Wojtkowska- Lodej

⁵ Nord Stream 1 fue el primer gasoducto que se construyó entre Rusia y Alemania sin pasar por ningún ex estado soviético, y el antecedente del proyecto Nord Stream 2, que será analizado en el *case study* de este trabajo

y Nyga-Lukaszewa, 2019). Estas autoras argumentan que los países de EEC llevan años haciendo un gran esfuerzo para readaptar sus estructuras económicas y balances energéticos y poder cumplir con los ambiciosos objetivos climáticos establecidos por la UE. Sin embargo, también subrayan el impacto negativo que estos esfuerzos están teniendo sobre la seguridad energética de la región, e instan a las autoridades comunitarias a brindar más ayuda en este sentido.

Por su parte, otros autores de Europa del Este han ido más allá en el análisis del nuevo paradigma de seguridad energética abierto en Europa tras Crimea, centrándose en las estrategias adoptadas por la UE para lidiar con actores energéticos externos. Este es el caso de Godzimirski, quien contiene que, hasta 2014, ciertos actores externos como Rusia se habían aprovechado de la falta de elementos importantes de coherencia, eficiencia y solidaridad en la política energética común practicada por la EU y los gobiernos nacionales de sus estados miembros para socavar dicha política común (Godzimirski, 2016). En el caso de Rusia, esta estrategia de división se ha seguido a través de buscar acuerdos bilaterales y para volver en contra a los estados miembros entre sí. Al mismo tiempo, Godmirski destaca la creciente politización y “securización” (p. 215) de los asuntos energéticos en la UE y en la mayoría de sus socios energéticos, argumentando que el posicionamiento de la Unión en el panorama energético global de las próximas décadas dependerá de cómo aborde tanto los retos internos como los externos, con especial atención a su relación con Rusia y Estados Unidos.

No obstante, también hay algunos académicos del Sur de Europa que han mostrado gran interés por el tema de la seguridad energética en el continente, lo que en cierto modo evidencia que se trata asunto de vital importancia para el conjunto de la Unión, no solo para aquellos EM más dependientes de Rusia para su suministro de energía. De hecho, uno de los autores más prolíficos en esta área es Andrea Prontera⁶. Aunque sus estudios suelen pivotar sobre las dinámicas de política y seguridad energéticas de la zona del Sureste europeo, con especial atención al suministro de gas natural, siempre tienen un enfoque amplio y dejan reflexiones muy valiosas sobre la evolución de las estrategias de seguridad energética desarrolladas por la Unión.

⁶ Prontera es profesor adjunto de Relaciones Internacionales e Instituciones y Políticas de la Unión Europea en la Universidad de Macerata. Su investigación se centra en los ámbitos de la economía política internacional, las políticas públicas comparadas y la seguridad energética.

En su análisis sobre la transformación de la política de seguridad energética en Europa, una de sus grandes contribuciones ha sido la conceptualización de dicha evolución, concluyendo que la UE ha pasado de un modelo de “estado asociado” a uno de “estado catalítico” (Prontera, 2017a, p. 285-293). Mientras el primero se basa en el enfoque de mercado de la política energética y concede un rol limitado a la intervención de los gobiernos, el segundo pone el acento en la implicación activa de los gobiernos – o de las autoridades supranacionales en el caso de la UE – dentro de una estructura de mercado liberalizada.

En este sentido, el autor comparte el argumento de Prontera de que este último modelo captura mejor el nuevo rol de la UE en el ejercicio de su política energética exterior, sobre todo cuando se trata del mercado de gas. Esta nueva realidad se fundamenta en unas estructuras de gobernanza institucional y regulatoria considerablemente desarrolladas, a través de las cuales la Comisión Europea se implica en relaciones energéticas exteriores. Esta renovada implicación, requiere el compromiso y la capacidad por parte de la Comisión para lidiar con un abanico muy amplio de actores en el ejercicio de la diplomacia energética para facilitar la implementación de proyectos específicos considerados de interés común europeo⁷, actuando así como un facilitador a través de la formulación e imposición de legislación, así como del apoyo indirecto a las compañías energéticas europeas.

El mundo académico, por tanto, ha enfocado su análisis sobre el tema en cuestión desde la perspectiva de la Unión Europea. Si bien algunos autores han incorporado algunas reflexiones acerca del posicionamiento y los intereses de Rusia en sus estudios (por ejemplo, Stan, 2015; Austvik, 2015; Prontera y Ruszel, 2017), pocos se han aventurado a centrar sus trabajos en torno a la perspectiva y estrategias del Kremlin. De hecho, esta perspectiva ha sido adoptada de forma más crítica e integrada desde el ámbito de los *think tanks*, destacando en este sentido el trabajo de investigación de Korteweg y Pierini⁸. Ambos investigadores coinciden en que Rusia ha hecho continuamente de sus recursos energéticos un instrumento de su política exterior (Korteweg, 2018; Pierini, 2019). Por otro lado, además de examinar las dinámicas internas que explican la priorización total de la energía, ambos autores ofrecen enfoques complementarios de la política exterior energética rusa, cuyos tres grandes pilares consisten en:

⁷ Los proyectos que reciben esta denominación se consideran fundamentales para la seguridad energética europea y reciben apoyo financiero, legislativo y político por parte de las autoridades de la Unión, sobre todo de la Comisión Europea.

⁸ Marc Pierini es un investigador invitado en Carnegie Europe, donde su investigación se centra en los acontecimientos en el Oriente Medio y Turquía desde una perspectiva europea. Pierini fue diplomático de carrera de la UE desde 1976 hasta 2012.

- 1.) Socavar la estrategia de diversificación de la UE
- 2.) Introducirse en el sector del petróleo y gas en Oriente Medio
- 3.) Establecerse como el proveedor mayoritario de recursos energéticos de China.

En lo referente a los intereses de Estados Unidos en la seguridad energética de Europa, la contribución académica también ha sido considerablemente escasa hasta hace unos años, coincidiendo con la revolución del gas de esquisto en el mercado energético, que ha ayudado a Estados Unidos a conseguir su independencia energética y a convertirse en un exportador neto de, entre otros recursos, gas natural licuado (GNL). Algunos autores europeos como Fernández⁹ ya han incorporado a sus investigaciones sobre el estado de la seguridad energética europea el efecto del cambio de liderazgo de Estados Unidos, así como de su nuevo posicionamiento en términos de seguridad energética.

En su estudio, Fernández contiene que, si bien la elección de Donald Trump¹⁰ probablemente no tenga un impacto directo decisivo en la gobernanza energética de la UE, la ruta de acción marcada por la nueva Administración en esta área sí puede tener un efecto considerable en negociaciones comerciales y en planteamientos de seguridad energética. En concreto, los intereses de ambas potencias convergen en la importación – para la UE – y exportación – para EE.UU. – de GNL como medio de diversificación de las fuentes energéticas para la UE y la cuestión del Nord Stream 2, como será analizado en el *case study*.

Por último, cabe destacar la contribución de Richman y Ayyilmaz (2019), quienes integran en su estudio los intereses tanto de Rusia como de Estados Unidos, así como el dilema de diversificación por parte de la UE, aplicando un original enfoque de Teoría de Juegos a la interacción de estos actores en atención al mercado de gas, incorporando también de forma parcial los efectos de dicha interacción sobre la seguridad energética de la Unión. En concreto, su estudio se centra en cómo pueden Estados Unidos y la UE contener la politización de Rusia de sus recursos energéticos, analizando distintos escenarios de cooperación y confrontación.

⁹ Rosa María Fernández es profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad de Chester.

¹⁰ Donald Trump, candidato republicano en las últimas elecciones presidenciales celebradas en Estados Unidos, fue elegido presidente, asumiendo el cargo el 20 de enero de 2017.

2.2. Marco Teórico

Nociones Básicas y Teorías de Integración Regional

Uno de los factores que hace de este objeto de estudio un tema tan apasionante es la variedad de implicaciones para diversas disciplinas, lo que, a su vez, amplía el número de perspectivas teóricas desde las que puede abordarse su análisis. Sin duda, una de las perspectivas más pertinentes para profundizar en la interacción de intereses y estrategias convergentes en la seguridad energética europea es la económica. Por ejemplo, cuando tratamos las dinámicas de interacción en un mercado como puede ser el del gas, estaremos trabajando con teorías económicas como las de la oferta y la demanda – popularizada por Adam Smith en 1776 –, la diversificación de proveedores o de consumidores para ganar poder de negociación o la noción de prácticas monopolísticas.

En la misma línea, este trabajo conectará incluso con algunas teorías básicas de Política Económica Internacional (PEI), como son la liberalización de mercados o el proteccionismo. De hecho, dos de los pilares del Mercado Interior de la UE son la liberalización de los mercados y la competitividad. No obstante, ambos objetivos se encuentran a menudo bajo la presión del proteccionismo, siendo el mercado del gas un gran ejemplo de esta tensión entre ambos enfoques político-económicos (Austvik, 2009).

Por otra parte, el análisis de este estudio exigirá necesariamente algunas reflexiones sobre la integración energética en la UE, lo que su a vez incorpora las distintas visiones sobre lo que la Unión debería ser – en términos normativos – por parte de los EM. Para encuadrar estas preferencias, existen varios enfoques de integración política¹¹ que pueden sernos de gran utilidad (por ejemplo, Cini y Pérez-Solozarno, 2010).

Una de estas perspectivas – una de las más extendidas para analizar el proceso de integración europeo – es el neofuncionalismo. Esta corriente se basa en la expectativa de que los estados, en lugar de luchar por el poder, defiendan sus preferencias y cooperen cuando se estime necesario para su realización. Se considera que las preferencias de los estados son el resultado de la evolución de actores políticos nacionales para ejercer influencia, por lo que no existe un interés nacional fijo y tangible (Haas, 2004, p.17). Así, los neofuncionalistas abogan mayoritariamente por buscar el máximo beneficio para la UE, fomentando la

¹¹ Definición formal de “integración política”: *el proceso mediante el cual los actores políticos en distintos escenarios nacionales son persuadidos para pivotar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo eje, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre la estados-nación preexistentes* (Haas, 2004, p. 105).

integración sectorial progresiva y con la Comisión favoreciendo la orientación de los EM hacia el bien común a través de la búsqueda activa del consenso en la formulación de políticas.

Por su parte, el constructivismo es una teoría de las Relaciones Internacionales que defiende que no hay un determinismo en el sistema internacional marcado por su propia naturaleza, sino que la dinámica de las RRII está fundamentalmente condicionada por las agencias humanas, que son las que en último interno construyen el sistema. Para los constructivas, las percepciones públicas son un motor de conducta de los Estados, y el interés nacional estará conformado por las sociedades, las identidades y las ideologías a través de procesos sociales que no son necesariamente racionales. Por tanto, de acuerdo con esta corriente, los Estados están contruidos en último término por la suma de percepciones, experiencias, identidades e ideologías, esa es la clave de bóveda de las RRII. Aplicado a la integración regional y al caso concreto de la UE, el enfoque constructivista añade a la perspectiva evolutiva de la cooperación el elemento de la convergencia progresiva de los discursos y de las identidades de los EM, si bien reconoce que dicha convergencia puede seguir dejando espacio para la priorización de los intereses particulares sobre el bien común de la UE.

Frente al “método comunitario” (Austvik, 2015, p. 13) – basado en la búsqueda del consenso – apoyado por las dos teorías ya mencionadas, otras corrientes aportan un punto de vista opuesto. Una de las más extendidas es el intergubernamentalismo. Se trata tanto una teoría de la integración como un método de toma de decisiones en las organizaciones internacionales, que permite a los Estados cooperar en campos específicos manteniendo su soberanía. A diferencia de los órganos supranacionales en los que se delega oficialmente la autoridad, en las organizaciones intergubernamentales los Estados no comparten el poder con otros agentes, y las decisiones se adoptan por unanimidad. En la UE, el Consejo de Ministros es un claro ejemplo de un órgano puramente intergubernamental.

Este enfoque sitúa a los EM y a los gobiernos nacionales como los motores principales del proceso integrador, rechazando el método comunitario como una cesión efectiva de soberanía por parte de los EM a las instancias supranacionales de la UE. Para los defensores de esta teoría, los EM solo aceptarán la autonomía de las instituciones de la UE en la medida en la que dicha independencia sea consistente con sus intereses a largo plazo. En cualquier caso, las instituciones existen solamente para satisfacer de forma instrumental los intereses de los estados.

Dilema de la Seguridad y de la Cooperación

Si algo tienen en común la interacción entre los agentes de un determinado mercado y la integración político-económica entre países es el componente de interacción entre actores con objetivos y estrategias particulares e incluso divergentes, pero también con intereses comunes. En este sentido, las dos grandes tradiciones de pensamiento dentro de las RRII, el realismo y el liberalismo, han construido sendas conceptualizaciones de esta interacción entre estados soberanos.

Fundamentalmente, la perspectiva realista parte de que el sistema de estados es anárquico y competitivo. Al final, el conflicto es inevitable, vivimos en un estado de guerra potencial. Para los realistas, por tanto, el desafío de un sistema internacional de equilibrio entre naciones sería su durabilidad. Lo más que podemos hacer es conocer sus causas e intentar retrasarla. Como los Estados son actores racionales, podemos esperar de ellos la búsqueda del equilibrio, para proteger su seguridad o integridad física, además de la prosperidad económica. Es decir, la competición y la anarquía no son frenéticas, sino que están definidas por el interés de los Estados. Luego, los realistas están en contra de cualquier estrategia que no se corresponda con el interés nacional.

Partiendo por tanto de la competitividad y de la inevitabilidad del conflicto, el dilema de seguridad se convierte en la piedra angular del pensamiento realista. El punto de partida de este dilema es que la inseguridad de unos estados puede suponer la seguridad de otros y viceversa. El problema es que la percepción de la seguridad como algo finito puede llevarnos a malinterpretar ciertas acciones en relaciones internacionales. Un claro ejemplo de este dilema fue la carrera de armamentos que se vivió durante la Guerra Fría, ya que ninguna de las dos potencias estaba dispuesta a quedar en una situación de desventaja relativa respecto a la otra, en términos de seguridad. Luego, lo más que se puede esperar del Estado como actor internacional no es una conducta moral, sino una conducta prudente; lo que puede matizar esta tendencia al conflicto es la prudencia.

Cabe destacar que un refinamiento importante del realismo fue la suma de la teoría del ataque y la defensa, basada en la premisa de que la guerra era más probable cuando los estados podían conquistarse entre ellos más fácilmente. No obstante, cuando defenderse es más fácil que atacar, sin embargo, la seguridad es más atractiva, los incentivos de expansión se difuminan, y la cooperación puede florecer. Y si la defensa tuviese la ventaja, y los estados

podiesen distinguir entre estrategias defensivas y movimientos ofensivos, entonces podrían adquirir los medios para defenderse a sí mismos sin amenazar a los demás, disminuyendo de esta manera los efectos de la anarquía.

Para los liberales, partiendo del Triángulo Kantiano¹² que ensalza tres valores – libertad, comercio y democracia – a través de los cuales la humanidad puede llegar al ideal de la paz perpetua, el resultado de todo lo que hemos vivido es la promoción de las relaciones comerciales, que la democracia está en auge y que la búsqueda de la libertad y la lucha contra la tiranía se han convertido en la fuerza motriz. Además, cada vez hay más organizaciones internacionales a las que los Estados pueden acudir para desterrar sus enfrentamientos y bilateralidades. Con lo cual, razonan, el mundo de los realistas es un mundo en extinción y el mundo de los liberales es un mundo en proyección aritmética.

Frente a la competitividad como fuerza matriz de las RRII, los liberales defienden que la fuerza dominante es la cooperación. El dilema de la cooperación ha sido representado de muchas maneras, pero la enseñanza básica es que el beneficio relativo puede ser superior al beneficio absoluto, Es decir, el principal incentivo de la cooperación es la percepción de que todos los estados que actúan entre sí pueden salir ganando si ajustan sus expectativas y renuncian a la optimización extrema de sus intereses particulares. De acuerdo con este enfoque, no me tiene que importar lo que obtengan los demás en cuanto yo obtenga ganancias; todos podemos hacer sacrificios en beneficio del bien común (por ejemplo, Rawls, 1999).

Por tanto, para el liberalismo el sistema internacional no gira en torno al estado potencial de conflicto originado por las ansias de optimización del interés nacional de cada estado, sino que, además de los intereses particulares, hay un valor moral que también está presente. Luego, la línea divisoria fundamental entre la perspectiva realista y la liberal está en la sustitución de la lógica de la competición por la lógica de la cooperación.

Lógicamente, la integración de las políticas energéticas de los EM, así como la interacción entre la UE, Rusia y Estados Unidos en lo relativo a la cuestión energética también están sujetas al dilema de la cooperación y, por ende, a la Teoría de Juegos, un marco de análisis económico que explica como interaccionan las personas o los estados entre sí en entornos competitivos. De hecho, como se ha mencionado en la sección anterior, algunos autores ya

¹² En efecto, el Tratado de la Paz Perpetua escrito por el filósofo alemán Immanuel Kant en 1795 es la base de la corriente de pensamiento liberal (Kant, 1795).

han empleado este enfoque para intentar modelar la realidad del mercado del gas en Europa y la convergencia de intereses en el mismo de la UE, Rusia y Estados Unidos (Richman y Ayyilmaz, 2019). No obstante, mientras su estudio se centra en el enfoque del matemático John Nash¹³, edste autor se ha centrado en la obra de los politólogos Robert Axerold¹⁴ y Kenneth Binmore, ya que son los dos investigadores contemporáneos que más han contribuido a la aplicación de la Teoría de Juegos al estudio de las Ciencias Sociales.

Para Axerold, el conflicto político fundamental es el problema de la cooperación en situaciones donde cada actor tiene ciertos incentivos para ser egoísta (Axerold, 1984). Para encontrar una buena estrategia aplicable a tales situaciones, Axelrod invitó a expertos en teoría de juegos para que enviaran programas para un Torneo de Dilema del Prisionero¹⁵ de Computadoras. La clave de este torneo es que cada programa tendría acceso al historial previo de interacción del programa con el que se le emparejaba, pudiendo utilizar dicho historial para fundamentar su elección de cooperar o no en el movimiento actual. Finalmente, el ganador fue el programa aparentemente más simple de todos los presentados, *Tit for Tat*. Su estrategia estaba basada en partir de la cooperación, para posteriormente replicar lo que el otro jugador hubiese hecho en el movimiento anterior (por ejemplo, Gould y Grant, 1984).

Esencialmente, Axerold quería establecer cuáles eran las condiciones indispensables para que la cooperación prosperase en estos términos, lo que le llevó a una perspectiva temporal. De acuerdo con este enfoque, la dimensión diacrónica del tiempo adquiere una relevancia fundamental. En la configuración más realista, los jugadores no pueden saber con certeza cuándo tendrá lugar la última interacción entre ellos, por lo que saben que si optan por un movimiento no-cooperativo el otro jugador siempre podrá tener la oportunidad de retaliación la próxima vez que vuelvan a encontrarse. Por tanto, con un número indefinido de interacciones, puede surgir la cooperación.

¹³ John Nash es el inventor del *Equilibrio de Nash*, un teorema de toma de decisiones dentro de la teoría de juegos que establece que un jugador puede lograr el resultado deseado sin desviarse de su estrategia inicial. En equilibrio, la estrategia de cada jugador es óptima cuando se consideran las decisiones de otros jugadores. Cada jugador gana porque todos obtienen el resultado que desean.

¹⁴ Politólogo y matemático estadounidense. Doctorado en Ciencias Políticas, Teoría de los Objetivos Divergentes (1969). “El mapa cognitivo de las élites políticas” (1976). Teoría de los valores sagrados, con Scott Atran (2007). Miembro del Consejo de Relaciones Exteriores (Influyente fundación de Nueva York dedicada a estudiar los asuntos internacionales y la política exterior).

¹⁵ El “dilema del prisionero” es una de las paradojas más famosas en el campo de las ciencias sociales. Dos prisioneros interrogados en salas separadas y sin posibilidad de comunicarse entre ellos son obligados a elegir entre delatar al otro y reducir su condena o permanecer callado. La conclusión de dilema es que la estrategia más beneficiosa para ambos sería cooperar y permanecer callados, ya que así ninguno sería condenado.

Luego, en el modelo de Axerold, lo que posibilita que surja la cooperación es el hecho de que los jugadores puedan reunirse nuevamente, lo que a su vez implica que las elecciones realizadas por los jugadores en un determinado movimiento también tienen su influencia en las interacciones futuras. Por lo tanto, las expectativas sobre el futuro tienen un papel central en la configuración de la situación estratégica actual. De esto puede deducirse que los estados son calculadores y buscan optimizar sus intereses en interacciones futuras, reconociendo que, si la interacción con el otro agente va a ser indefinida, la cooperación es una estrategia de partida preferible a una escalada de retaliaciones por parte de unos y otros. Siguiendo este razonamiento, Axerold contiene que una cooperación estable basada en la reciprocidad indefinida surge precisamente porque los estados persiguen sus propios intereses a lo largo del tiempo.

Si bien Binmore también defiende la perspectiva evolutiva de la cooperación desde la esencialidad de la racionalidad y la reciprocidad y reconoce la contribución de Axerold, no está de acuerdo en que la estrategia de *tit for tat* pueda ser inmutablemente exitosa en un dilema del prisionero indefinido. Desde un enfoque más provocador, Binmore contiene que es fundamental reconocer que estrategias “mutantes” más inclinadas hacia la no-cooperación pueden infiltrarse en una sociedad de *tit for tats*, alterando la estabilidad del sistema y aumentando la retaliación frente a la cooperación (Binmore, 2007a, p. 136). Además, frente a Axerold, estudia las negociaciones y las coaliciones desde la perspectiva de la teoría de juegos no cooperativa, apoyándose en el argumento de Nash de que ambos enfoques de la teoría de juegos – esto es, cooperativo y no cooperativo – son complementarios en la medida en la que son dos formas de abordar el mismo problema, y que la segunda sirve para testar a la primera. En este sentido, Binmore añade a la dimensión temporal de Axerold la dimensión del compromiso y de grado de aversión al riesgo de los actores en cuestión.

Por otra parte, Binmore también lleva a cabo una profunda reflexión sobre la capacidad de aprendizaje de los actores implicados en una negociación, centrándose en aquellas situaciones en las que uno de los actores tiene un mayor poder de negociación sobre los demás (Binmore, 2007b). Esta reflexión es especialmente pertinente a la interacción que este trabajo tratará de abordar, ya que, hasta la fecha, Rusia tiene un poder de negociación – *leverage* – superior al de la UE y al de Estados Unidos – en términos de la interacción ente estos actores en el ámbito energético –.

Además, Binmore hace especial énfasis en aquellas situaciones en las que el “jugador” con mayor poder sabe cómo aprovecharse también de la lentitud de aprendizaje del resto,

apalancándose en la falta de flexibilidad de sus comportamientos. Aquí también podemos trazar una tangente con la relación energética entre Rusia y la UE, donde la primera se ha aprovechado históricamente no solo de su mejor posición energética – dentro de la evidente interdependencia entre ambas potencias – , sino también de la burocracia interna que lastra el proceso de toma de decisiones de la UE¹⁶, que le impide aprender y reaccionar rápidamente ante los comportamientos no cooperativos de Rusia en cuestiones que afectan a sus seguridad energética – siendo la búsqueda del consenso el principal obstáculo a la toma de decisiones ágiles por parte de la UE –. Por otro lado, Rusia también ha sabido explotar la mayor rigidez de valores y principios de la Unión, en la medida en la que sus estrategias son más inflexibles y predecibles.

Seguridad Energética

Pero ¿cómo enlaza la cuestión de la cooperación con el área de estudio de la seguridad? Esta pregunta tiene una respuesta evidente, ya que el dilema de la seguridad es uno de los conflictos más importantes que se derivan de la integración o/e interdependencia entre estados. Las naciones a menudo buscan su propia seguridad a través de medios que desafían las de los demás. Los problemas asociados a este dilema tienen lugar en las relaciones internacionales, en forma de competencia económica dentro de alianzas o negociaciones arancelarias, pero también en el área de la seguridad energética, especialmente en la de Europa, donde convergen los intereses de distintos actores con motivaciones, en muchos casos, contrapuestas. Luego, para seguir construyendo el enfoque teórico de este trabajo, es necesario establecer qué se entiende por “seguridad energética”. En este sentido, tres son las perspectivas tradicionales sobre la seguridad energética que han emergido en el ámbito académico (Cherp y Jewell, 2011, p. 5):

- 1) la perspectiva de la "soberanía", fundamentada en la ciencia política;
- 2) la perspectiva de la "robustez", con sus raíces en la ciencia natural y la ingeniería;
- 3) la perspectiva de la "resistencia" basada en la economía y el análisis de sistemas complejos.

Si bien cada una de estas perspectivas proponen marcos de análisis y estrategias de seguridad energética, algunos autores (San Martín, Muñoz y Lorca, 2014) contienden que la

¹⁶ Para más información sobre el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, ver: https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_es

contribución más relevante de estas tres nociones de la seguridad energética es la clasificación del tipo de riesgos a amenazas que comprende cada una de ellas:

- Soberanía: riesgos energéticos vinculados a factores que intencionalmente tratan de modificar, influir o utilizar el sistema energético en beneficio propio, como por ejemplo, compañías monopolísticas, cárteles (la OPEP sería un buen ejemplo) o incluso Estados extranjeros. Teniendo en cuanto la injerencia de Rusia en el sistema energético de la UE, esta será la perspectiva más relevante para este estudio.
- Robustez: amenazas derivadas de factores naturales, técnicos económicos objetivos y predecibles, como el agotamiento de los recursos energéticos o la falta de infraestructura.
- Resistencia: riesgos asociados a factores sistémicos como catástrofes naturales o inestabilidad sociopolítica.

Otro de los puntos de partida más frecuentes de los estudios de seguridad energética contemporáneos es de las cuatro As¹⁷ de seguridad energética (disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad. Aunque este modelo (APEREC, 2007) ha dado lugar a diferentes interpretaciones y modificaciones por parte del ámbito académico, este autor coincide con Cherp y Jewell (Cherp y Jewell, 2014) en que el contexto actual los desafíos de la seguridad energética están cada vez más entrelazados, de modo que no pueden ser analizados dentro de los límites de una sola perspectiva, sino bajo un mismo foque integrador e interdisciplinar.

En este sentido, una de las lecturas más importantes al analizar el nivel de seguridad energética de un estado o región es encontrar respuestas a las siguientes preguntas propuestas por Cherp y Jewell (2014):

- ¿seguridad para quién?,
- ¿seguridad para que valores? y
- ¿seguridad ante que amenazas?

Por otro lado, mientras que algunos investigadores han asociado el concepto de seguridad energética a “la continuidad de suministros energéticos relativos a la demanda” (Winzer, 2011, p. 4), este autor considera que esta concepción es incompleta, estimando más

¹⁷ Este modelo se llama así por las letras iniciales de sus componentes en inglés (availability, affordability, accessibility and acceptability).

apropiado el enfoque dicotómico de la seguridad energética, especialmente a la hora de analizar la relación de interdependencia entre importadores y exportadores netos de recursos energéticos, como es el caso de este estudio. Así lo estableció también la Secretaría de la Carta de la Energía¹⁸ en 2015, conteniendo que la distinción más significativa en los conceptos de seguridad energética se encuentra entre los importadores de energía y los exportadores, como resultado del énfasis en la seguridad del suministro de los primeros y la seguridad de la demanda de los segundos.

Luego, atendiendo a estos criterios, la seguridad del suministro para un país importador de energía está determinada tanto por el acceso físico a los recursos energéticos – como, por ejemplo, el gas en el caso de la UE –, el aumento de los costes económicos como resultado de la subida de los precios de la energía, así como por la presión política que pueden ejercer sobre ellos los estados que controlan el suministro en otros lugares. De hecho, son muchos los estudios que aconsejan evitar la dependencia excesiva de único proveedor, ya que esto va contra los principios de la seguridad energética (ver por ejemplo Umbach, 2010). Por su parte, la seguridad de la demanda para un país exportador – como Rusia – comprende igualmente el riesgo de una caída drástica de los precios, la pérdida económica y ajustes en la economía causados por la pérdida de ingresos, y el riesgo de ser presionado políticamente por los agentes que controlan los mercados (Austvik, 2015).

Por último, es fundamental también remarcar la distinción entre seguridad energética a corto y a largo plazo. En este apartado, cabe destacar la aportación de Prontera, centrándose en la seguridad de suministro a largo plazo, así como en su conexión con la geopolítica internacional en las áreas de diversificación, infraestructura, inversiones y gobernanza de mercados (Prontera, 2017b). Dentro de esta concepción, los mayores riesgos serían el confinamiento de la seguridad energética solo a asuntos de alta política o a evidentes confrontaciones geopolíticas entre estados, así como como a la despolitización de temas de dependencia energética en un contexto de mercados liberalizados.

En esencia, esta dicotomía obstaculiza la combinación de la alta y baja política, es decir, de las dimensiones geopolítica y económica. Luego, dentro del marco teórico específico de la seguridad energética, este autor apuesta por aplicar una perspectiva integradora, con especial

¹⁸ El Tratado sobre la Carta de la Energía, que entró en vigor en abril de 1998, proporciona un marco multilateral para la cooperación energética que es único en el derecho internacional. Tiene por objeto promover la seguridad energética mediante el funcionamiento de mercados energéticos más abiertos y competitivos, respetando al mismo tiempo los principios del desarrollo sostenible y la soberanía sobre los recursos energéticos. Actualmente hay cincuenta y tres signatarios y partes contratantes del Tratado. Esto incluye tanto a la Unión Europea como a Euratom.

atención a las dicotomías de la seguridad de suministro y demanda por un lado, la seguridad a corto y largo plazo por otro, y la aplicación de consideraciones geopolíticas y económicas como medio de análisis del contexto de seguridad energética.

3. RELEVANCIA, OBJETIVOS Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Tras la revisión de la literatura académica existente y el establecimiento de un amplio marco teórico, parece evidente que el tema en cuestión es de la máxima relevancia. La seguridad energética es una de las ampliaciones que se han hecho efectivas dentro de la agenda internacional de seguridad como resultado de incluir al ser humano, en su calidad de ciudadano dentro de un estado-nación, como objeto de referencia.

La energía es un recurso fundamental para la actividad humana, haciendo posible desde la vida diaria de los ciudadanos hasta el funcionamiento del engranaje económico de los estados. Mientras que la crisis del petróleo de los años 70 supuso un punto de inflexión para la concepción de la energía como un tema de seguridad a nivel global, Europa ha tenido en las tres crisis de suministro de gas natural de 2006, 2009 y 2014 – como resultado de las tensiones entre Rusia y Ucrania – sus propios hitos decisivos para otorgarle a la energía un puesto primordial en su agenda de seguridad y de política exterior.

El gas es uno de los principales recursos dentro del *mix* energético de la mayoría de los países de la UE, y Rusia su principal proveedor. A su vez, este último es el mayor exportador de gas natural del mundo y Europa representa su mayor mercado de exportación. Además, ciertos cambios en las dinámicas globales de los mercados energéticos, especialmente la denominada “revolución del gas de esquisto”, así como el giro en política energética de Donald Trump, han convertido a Estados Unidos en un exportador neto de GNL, pasando a ser un potencial competidor de Rusia en el mercado europeo. A su vez, los mencionados cambios han reforzado la seguridad energética de la UE y de los miembros de la OTAN dentro de la Agenda de Seguridad de los norteamericanos. Vista su vital importancia para los tres principales actores analizados, este trabajo girará sobre todo alrededor de la cuestión del gas.

Además de relevante, como se pondrá de manifiesto en el *case study*, el tema tratado es de la máxima actualidad. De esta forma, el caso práctico consiste en un análisis integrado de la convergencia de intereses y estrategias implícita en el último gran proyecto de Gazprom en Europa, el gasoducto Nord Stream 2. Mientras Rusia y Alemania ensalzan las bondades del

proyecto, las autoridades europeas, la mayoría de países de EEC y Estados Unidos se oponen frontalmente al proyecto, conteniendo que supone una grave amenaza para la seguridad energética de la UE.

Objetivos y Limitaciones

A continuación, se enumeran los principales propósitos de este estudio:

- 1) Este trabajo pretende cubrir un vacío importante en la literatura académica existente al ofrecer por primera vez una revisión crítica e integrada del posicionamiento de los tres grandes actores implicados – la UE, Rusia y Estados Unidos – en lo referido a la seguridad energética europea. Para este análisis, las nociones sobre seguridad de suministro y demanda, así como el concepto de seguridad energética a largo plazo establecido en el marco teórico serán fundamentales.
- 2) Otra de las finalidades del análisis será evidenciar la heterogeneidad de intereses y preferencias existentes dentro de la propia UE, examinando los desafíos de la integración y la política exterior energética común, sobre todo en relación a Rusia. En este punto, el enfoque de las teorías de integración será particularmente relevante.
- 3) No obstante, el objetivo central de este trabajo de investigación consiste en aplicar el dilema hobbesiano entre seguridad y cooperación al caso práctico seleccionado. Para ello, el autor se apoyará en los enfoques de Axerold y Binmore, tratando de averiguar cómo han resuelto este dilema los distintos actores implicados en el conflicto de intereses que plantea Nord Stream 2.

La limitación más evidente de este estudio será, por tanto, la temporal, ya que el asunto del Nord Stream 2 es un caso de actualidad y este trabajo solo abordará de forma completa aquellos hechos sucedidos hasta febrero de 2020. Por otra parte, al tener el análisis un alto componente de síntesis, no se cubrirá, por ejemplo, el caso concreto de cada EM de la UE. Además, como se ha mencionado anteriormente, el análisis está centrado en la cuestión del gas, en detrimento de un mayor detalle sobre otras fuentes energéticas.

4. METODOLOGÍA

Atendiendo a la naturaleza del área temática objeto de estudio, el peso metodológico de este trabajo ha sido de carácter cualitativo. La fase de investigación y estudio puede dividirse en cuatro componentes.

En mi primer lugar, la construcción del marco teórico ha requerido alejarse del área temática concreta de seguridad energética, para adentrarse en otras como la de teoría de juegos. En concreto, se ha realizado un estudio exhaustivo de la obra de Axerold y de Binmore, a través tanto de sus propias publicaciones como de críticas realizadas por otros autores. Por otra parte, como se ha expuesto en secciones anteriores, el tema de la seguridad energética en la Unión Europea ha sido abordado tradicionalmente desde un enfoque multidisciplinar. Por ello, la realización de este trabajo ha requerido una investigación cualitativa extensiva de la literatura académica previa.

Así, tras una primera fase de búsqueda preliminar más amplia en las bases de datos puestas a disposición por la universidad, se procedió a un meticuloso filtrado de los artículos con el objetivo de acotar el estudio y ceñirse a aquellas contribuciones publicadas en los últimos años de mayor rigor y relevancia. Además de llevar a cabo búsquedas iniciales filtrando por palabras clave en las bases de datos anteriormente mencionadas, como EBSCO, también ha sido fundamental ir comprobando la bibliografía utilizada por los artículos más generales para identificar contribuciones académicas más específicas.

En segundo lugar, al tratarse de una cuestión con importantes implicaciones geopolíticas, también se ha recurrido a los estudios realizados por algunos de los *think tanks* más reconocidos a nivel internacional, ya que el autor ha considerado que la perspectiva aportada por este tipo de instituciones constituía un complemento esencial al enfoque académico. En ambos casos, con el objetivo de incorporar a la fase de investigación los puntos de vista de todos los actores más implicados, se ha procurado analizar el trabajo de autores e instituciones europeas, rusas y norteamericanas.

En tercer lugar, para poder llevar a cabo un análisis con fundamento de las posiciones oficiales de los países e instituciones supranacionales de interés para este estudio, así como de las legislaciones y estrategias implementadas por lo mismo, ha sido necesario revisar un gran número de documentos oficiales y semioficiales publicados por estos actores. Por último, el objeto de estudio también ha despertado en los últimos años un gran interés por parte, sobre todo, de la prensa especializada, por lo que la recopilación de artículos periodísticos relevantes y de fuentes contrastadas ha sido fundamental, especialmente para el *case study*, ya que el tema que se trata en esa sección es de la máxima actualidad.

En cuanto a la fase de análisis, el énfasis se ha puesto en la capacidad relacional del autor para, en base a un estudio comparativo de todos los materiales previamente mencionados,

ofrecer un análisis integrado en el que se sintetizan todos los puntos de vista recogidos. Además, aunque esta síntesis constituye la base y el contexto del análisis, este es cumplimentado con los juicios críticos del autor.

Al margen de una redacción clara y estructurada, en el análisis se incorporan tablas en las que se sintetiza y organiza información a efectos ilustrativos y de asimilación de contenidos. Pero al margen del trabajo cualitativo realizado, atendiendo a la propia naturaleza del tema tratado, que implica, por ejemplo, el estudio de las dinámicas del mercado energético en Europa o de la situación energética de muchos países, el trabajo también tiene un componente cuantitativo importante. En este sentido, se ha recurrido a numerosas bases de datos como la del Banco Mundial para obtener datos actualizados pertinentes que permiten darle una base empírica más sólida al trabajo. Por tanto, los métodos utilizados en este estudio incluyen la revisión crítica de la literatura (académica, especializada y periodística) y el análisis secundario de datos.

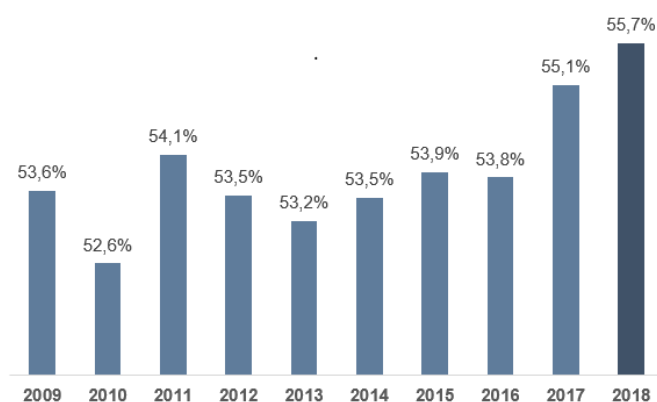
5. ANÁLISIS

5.1. *La Unión Europea y el Reto de la Seguridad Energética*

Las Cifras

En 2018, la UE presentaba una gran dependencia energética (ver Gráfico 1). En concreto, la UE importa casi un 56% de la energía total que consume. Esto supone un gasto de unos €1.000M de euros al día. Esta dependencia de las importaciones es especialmente acusada en el caso del petróleo (90%) y del gas natural (c.70%). Además, 11 de los 28 miembros de la UE presentaban más de un 70% de dependencia energética.

Gráfico 1. Evolución de la Dependencia Energética (UE-28)



Países de la UE con más de un 70% importaciones (2018)	11
---	-----------

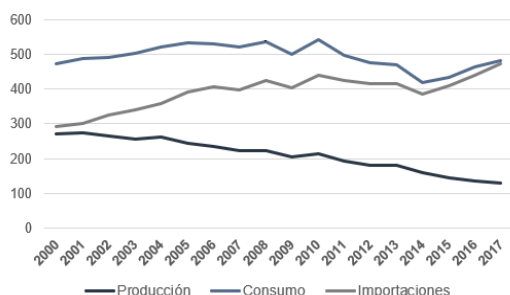
Fuente: Eurostat. Análisis cuantitativo del autor.

Centrándonos en el gas natural, si bien el consumo se redujo considerablemente en el periodo 2009 – 2014, esta ha vuelto a crecer en los últimos años (ver Gráfico 2¹⁹). La demanda de gas en Europa se ha visto impulsado por varios factores, entre los que destacan la disminución de la producción interna, la reducción de la generación nuclear y la disminución del papel del carbón en el sector energético. Dentro de la UE, la limitación gradual de la extracción del importante yacimiento gasífero holandés de Groningen dio lugar a un descenso de la producción de una magnitud equivalente al aumento de las importaciones de gas ruso, ambas de unos 40 Bcm (Korzum, 2020).

Actualmente, Rusia cuenta, aproximadamente, con una cuota del 39 % de las importaciones de gas de la UE, y se espera que esta cifra se mantenga cercana al 40% en los próximos años (Foy, 2018). Además, varios Estados Miembros de EEC importan el 100% de sus necesidades de gas de Rusia. En estos países, el gas ruso representa alrededor del 20% del consumo total de energía. Otros países de la UE son menos dependientes, pero el gas ruso sigue desempeñando un papel importante en estados como Austria, Alemania, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Albania, Grecia y las repúblicas de la antigua Yugoslavia. representando más del 10% del consumo total de energía. Además, en determinados sectores productivos la dependencia puede ser mucho mayor.

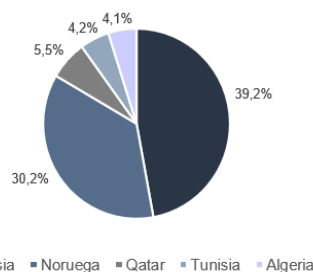
El caso de Bielorrusia es particularmente alarmante, ya que el gas natural representa un 70% de su balanza energética y su suministro de has depende al 100% de Rusia. Si bien Bielorrusia no es un EM de la UE, si es un país de tránsito fundamental para la Unión y en los últimos años los acercamientos diplomáticos entre las dos partes se han intensificado (Lang et al, 2019).

Gráfico 2. Gas Natural en la UE (Bcm)



Fuente: U.S Energy Information Administration

Gráfico 3. Principales Proveedores de Gas Natural a la UE



Fuente: BP Statistical Review – 2019: European Union's energy market in 2018

¹⁹ La unidad de medida “Bcm” es la más empleada cuando se habla de gas natural. Sus siglas significan en inglés *Billion cubic centimeters*, pero hay que recordar que los billones anglosajones son nuestros miles de millones. Por tanto, aunque en el análisis se usarán las siglas en inglés, en realidad estamos hablando de mil millones de centímetros cúbicos.

Contexto

Como se ha expuesto en las secciones introductorias de este estudio, la cuestión energética siempre ha tenido una gran relevancia en el seno de la UE. De hecho, sus propios cimientos empezaron a construirse en torno a la integración energética y de materias primas. Así, la constitución de la CECA (1951) fue la primera piedra en la construcción del gran proyecto paneuropeo dividido por dos de sus más célebres arquitectos, Robert Schuman y Jean Monet. Durante décadas, muchos de los EM más prominentes dentro de la UE cimentaron el desarrollo de sus economías en el uso intensivo de algunas de las fuentes energéticas más contaminantes, especialmente el carbón.

No obstante, el cambio de siglo trajo consigo un replanteamiento por parte de las autoridades europeas del uso de la energía y del papel que la UE debía jugar en el contexto de una creciente consideración por la sostenibilidad medio ambiental (Godzimirski, 2016). De esta forma, la Unión reordenó sus prioridades y comenzó a ejercer un rol de liderazgo a nivel internacional en la apuesta por la sostenibilidad y la descarbonización de las economías (ver Anexos 1 y 2), estableciendo los primeros objetivos de reducción de emisiones con sus Estrategias Energéticas para 2020 y 2030²⁰.

Esta apuesta por la descarbonización se priorizó por aquel entonces sobre otras vertientes de la cuestión energética que se consideraban menos prioritarias, como la seguridad energética de suministro. En particular, los ambiciosos objetivos climáticos establecidos suponían una gran presión para muchos de los EM de Europa del Este y Central que se unieron a la UE en la “gran ampliación” de 2004, ya que sus economías aún no estaban igual de desarrolladas y seguían dependiendo en mayor medida del carbón. Además, a diferencia de los países más consolidados, su industria de energía renovable estaba muy poco potenciada. Por otra parte, el gas natural era ampliamente reconocido como una fuente energética “puente” para la transición energética, al considerarse como la menos contaminante dentro de las obtenidas a partir de combustibles fósiles (UE, 2014b).

Estos dos factores impulsaron por tanto la demanda de gas natural en ciertos países y, ante la relativa escasez de este recurso dentro de las fronteras de la UE, gran parte de este incremento de demanda comenzó a cubrirse con importaciones (Korzum, 2020). La ventaja

²⁰ La Estrategia Energética de la UE para 2030 fijó, entre otros, tres objetivos particularmente ambiciosos. 1: reducir en un 40% la emisión de gases de efecto invernadero sobre los niveles de 1990; 2: al menos un 27% de cuota de energías renovables en el consumo energético; 3: un ahorro energético de al menos un 27% sobre el escenario actual.

de precios que Gazprom – la compañía energética rusa – podía ofrecer por sus economías de escala, así como la accesibilidad geográfica y los lazos comerciales que este país mantenía con muchos de los nuevos EM de EEC, impulsaron la cuota de mercado del gas ruso en el mercado europeo.

En un principio, esta creciente dependencia de un estado autoritario y altamente dependiente de sus exportaciones energéticas no parecía generar gran preocupación en Bruselas, en una suerte de enfoque realista que contrasta con los – supuestamente – arraigados valores liberales de la UE. Sin embargo, dos grandes crisis relacionadas con el suministro de gas ruso a Europa supieron un punto de inflexión en el enfoque de la UE hacia la seguridad energética de suministro. Así, en 2009 y 2014 las tensiones comerciales entre Ucrania y Rusia – con un evidente trasfondo geopolítico – provocaron sendos cortes de suministro de gas ruso a Ucrania en pleno invierno (Austvik, 2015). El problema para la UE es que Ucrania era el principal estado de tránsito para los gasoductos que conectaban con muchos de sus EM, varios de los cuales también se acabaron viendo afectados por los cortes.

Estas crisis pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la UE ante interrupciones en el suministro energético, especialmente preocupante en el caso del gas natural. Más tarde, en 2014, 38 estados europeos, incluyendo a todos los EM, llevaron a cabo pruebas de estrés para evaluar el estado de su seguridad energética. Estas pruebas se basaron en la consideración de dos escenarios de interrupción del suministro de gas por un periodo de uno a seis meses y contemplaban las siguientes eventualidades:

- 1) Un cese completo de las exportaciones de gas ruso a la UE.
- 2) Una interrupción del suministro de gas ruso por la ruta de tránsito de Ucrania.

Los resultados demostraron que una interrupción prolongada del suministro tendría un impacto muy considerable en el grueso de la UE. Los EM del Este de Europa se verían particularmente perjudicados. El informe (UE, 2014a) también confirmó que, si todos los países cooperaban entre ellos, se podría seguir asegurando el suministro a los consumidores incluso ante una interrupción de seis meses en el suministro de gas.

Además de los *tests*, en mayo de 2014 la Comisión Europea publicó la primera Estrategia de Seguridad Energética Europea, lo que evidenciaba que la dimensión de la seguridad había ascendido en la lista de prioridades energéticas de las autoridades europeas. Además de una serie de medidas encaminadas a fortalecer la seguridad de suministro de los EM más

vulnerables a corto plazo, este documento estableció también cinco grandes áreas de acción para avanzar en la seguridad energética de la UE a largo plazo (UE, 2014b).

- 1) Aumentar la eficiencia energética y alcanzar los objetivos propuestos para 2030, tanto energéticos como climáticos.
- 2) Potenciar la producción de energía en la UE y diversificar tanto los proveedores como las rutas de suministro.
- 3) Completar el mercado energético interno y construir la infraestructura de conexión necesaria.
- 4) Elaboración y ejecución conjunta de la política energética exterior.

Legislación

Si bien la publicación de la Estrategia de Seguridad Energética supuso un gran avance en la medida en la que definía una hoja de ruta común para abordar el desafío de la seguridad energética – con especial atención a la amenaza que presentaba Rusia como proveedor mayoritario de gas natural –, no debemos olvidar que este documento no es vinculante para los EM. De hecho, la herramienta más efectiva con la que la UE ha podido contrarrestar los movimientos de Rusia – a través de Gazprom – que podían comprometer la integridad liberal del mercado energético de la Unión, así como su seguridad energética, ha sido sin duda la aplicación estratégica del cuerpo legislativo que rige el mercado energético interno.

En este sentido, el punto de inflexión más importante fue la publicación del Tercer Paquete Energético en 2009. Este paquete tenía el objetivo prioritario de avanzar en la liberalización de los mercados de gas y electricidad de la UE y consistía en dos directivas y tres regulaciones. En concreto, la Directiva del Gas pretendía dificultar que, además del suministro, Rusia también controlase la transmisión y distribución del gas, ya que esto le concedía un gran poder de negociación e intimidación sobre los estados de tránsito de Europa del Este (Austvik, 2015). De esta forma, este paquete legislativo estipula que:

- aquellas compañías que operen en la UE deben disociar la propiedad los sistemas de tránsito y distribución de gas natural;
- los competidores – otros proveedores energéticos – deberían tener acceso a los gasoductos;
- debe establecerse un sistema de tarifas de tránsito transparente para los gasoductos de transmisión y que

- los EM deberían diversificar sus fuentes de suministro de gas.

Aunque todavía queda mucho por hacer, las dos primeras disposiciones han sido considerablemente efectivas a la hora de recudir la capacidad de ejercer presión política hacia los estados de tránsito por parte de Gazprom. De hecho, el Tercer Paquete Energético fue la principal herramienta con la que la Comisión echó abajo el proyecto de South Stream, liderado por Gazprom. Para conseguirlo, la Comisión ejerció mucha presión sobre Bulgaria, ya que este EM – especialmente dependiente de Rusia a nivel energético y con estrechos lazos políticos con el Kremlin – era un estado de tránsito fundamental para hacer llegar gas hasta Austria sin tener que depender de Ucrania (Youngs, 2014). Finalmente, el gobierno búlgaro acabó suspendiendo el trabajo en esa parte del gasoducto, después de que la Comisión abriese un procedimiento contra Bulgaria por infringir las cláusulas fundamentales del Tercer Paquete Energético en sus acuerdos bilaterales con Gazprom.

Otro de los mecanismos más empleados por las autoridades europeas en particular “tira y afloja” contra la energética rusa ha sido la legislación de competencia. En concreto, la conocida como “Cláusula Gazprom”²¹, concebida para limitar el control de activos estratégicos europeos por parte de Gazprom, a través de la prohibición de Inversión Extranjera Directa (IED) en compañías de la UE si el inversor amenaza la seguridad de suministro de gas y no respeta el *acquis* energético de la Unión. A pesar de su considerable eficacia en, por ejemplo, a respuesta de la UE ante la crisis de Ucrania, Gazprom ha seguido encontrando la forma de controlar activos en países como Italia, Alemania, Hungría o Austria a través de complejas y opacas estructuras de propiedad indirecta (Korteweg, 2018).

Además de esta cláusula, la Comisión abrió en 2012 varios procesos *antitrust* contra Gazprom. En 2015, terminó acusando a la compañía abusar de su posición para cobrar sobrepuestos a los EM de Europa del Este, así como de emplear otras prácticas que iban contra la libre competencia del mercado energético de la UE y que estaban diseñadas para potenciar la integración vertical y la cuota de mercado de la energética rusa (Bošnjakovic, 2016). En 2017, Gazprom concedió las principales tesis de la acusación de la UE para evitar las sanciones económicas y se comprometió a revisar algunas de sus condiciones de revisión de precios y cláusulas de sus contratos.

Vemos, por tanto, como uno de los grandes objetivos de la Comisión en los últimos tiempos ha sido, precisamente, proyectar el acervo comunitario en materia de liberalización del

²¹ Directiva 2009/73/EC de la Comisión Europea.

mercado energético incluso fuera de sus fronteras. No en vano, el mercado interno fue concebido para servir como un modelo de marcos y estándares regulatorios para ser extendidos a los estados productores, así como un incentivo para estos estados externos para adscribirse al principio de interdependencia energética (Youngs, 2009). Del mismo modo, también representa el mecanismo más efectivo para que la UE puede extraer ciertas concesiones por parte de estados productores como Rusia, si bien es importante tener en cuenta que estas concesiones suelen ser fruto de decisiones racionales muy calculadas por parte de los estados productores, no de un auténtico espíritu de cooperación impulsado por la adopción de las normas y valores del mercado liberal.

La Unión Energética

Fundamentada en el Tercer Paquete Energético y en una política energética comunitaria basada en los tres pilares de sostenibilidad, seguridad de suministro y competitividad, en 2015 la UE lanzó de forma oficial el sobre proyecto de la Unión Energética. Sin embargo, el proceso previo de deliberación interna las prioridades que debían guiar dicho proyecto integrador puso de manifiesto el cisma de opinión abierto en el seno de la UE a la hora de abordar la cuestión energética.

Así, la mayoría de los EM de EEC abogaban por una mayor politización de la política energética de la UE, con un enfoque más concentrado en los desafíos de seguridad de suministro a los que la mayoría de ellos se enfrentaban. Por otra parte, los EM occidentales, con una estructura energética menos dependiente de las importaciones y más diversificada, consideraban que el Tercer Paquete Energético ya abordaba de forma satisfactoria el ángulo de la seguridad y que había que centrarse en consolidar la gobernanza internacional de la UE en términos de acción climática.

Una de las personalidades dentro de la UE que más presionó para que se impusiese la primera de las perspectivas fue Donald Tusk²². Para Tusk, la política energética de la UE estaba centrándose demasiado en las cuestiones climáticas y medio ambientales y no estaba teniendo en cuenta las preocupaciones de los EM del Este. Partiendo de este argumento, Tusk abogaba por una Unión Energética construida sobre el principio de seguridad de suministro, con el objetivo de impedir que Rusia siguiese fortaleciendo su posición en el mercado europeo para seguir usando el gas como un instrumento de coacción política. En

²² Donald Tusk es un reconocido político europeo. Tras ocupar el cargo de Primer Ministro de Polonia de 2007 a 2014, pasó a asumir la presidencia del Consejo Europeo hasta 2019.

esta línea, Tusk sostenía que la UE debía tomar medidas más intervencionistas al margen de la aplicación de la regulación (Tusk, 2014). Una de sus propuestas más destacadas era la negociación conjunta de los contratos energéticos con Rusia, en un proceso similar al seguido por el Euratom²³.

A pesar de que Tusk consiguió llegar a presidir el Consejo Europeo a finales de 2014, no pudo cambiar la percepción de que su visión de la Unión Energética era fundamentalmente un proyecto de seguridad energética de Europa del Este, por lo que los EM más occidentales nunca llegaron a verlo como un proyecto de integración europea. Por tanto, la Unión Energética que se terminó proponiendo en 2015 se acercaba más a las preferencias e intereses de los EM occidentales. Esencialmente, la línea de trabajo propuesta era poco más que una confirmación de la política ya establecida de la UE para la energía y el medio ambiente, dejando de lado las aspiraciones intervencionistas de Tusk para potenciar la seguridad de suministro de EEC. De esta forma, el proyecto ponía el acento en “energía segura, asequible y respetuosa con el medio ambiente para los ciudadanos y las empresas” (Comisión Europea, 2019, par. 3), basándose en 5 dimensiones:

- 1) Suministros energéticos seguros.
- 2) Mercado energético interno mejorado.
- 3) Incrementar la eficiencia energética.
- 4) Reducir las emisiones.
- 5) Investigación e innovación.

Principales Obstáculos

Como se puede inferir del análisis de la evolución de la cuestión energética en la UE, el principal obstáculo hacia una mayor integración y coherencia de la política energética comunitaria es la heterogeneidad de las situaciones energéticas particulares de los EM. Como se ha expuesto anteriormente, el mercado energético es considerablemente menos maduro en el Este de Europa, donde la mayoría de los EM tienen una gran dependencia del gas natural ruso y pocas opciones factibles para la diversificación. Aunque incluso en la

²³ Comunidad Europea de la Energía Atómica. Para más información, visitar: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>

Europa occidental existen diferencias entre países, por lo general estos mercados están más liberalizados y tanto su *mix* energético como sus proveedores más diversificados.

El distinto grado de liberalización y desarrollo de los mercados energéticos se traduce en una aguda divergencia de perspectivas en el seno de la UE sobre la cuestión energética. Es decir, existe una evidente asimetría de preferencias y comportamientos en torno a las cuestiones de competitividad, seguridad de suministro y sostenibilidad medio ambiental en el seno de la UE. Esta asimetría hace muy complicado encontrar puntos de interés común a nivel comunitario, y prácticamente imposibilita la implementación de una verdad política energética común a nivel europeo.

En esencia, no obstante, la división en torno a la cuestión energética no es sino un reflejo de un debate político mucho más profundo sobre lo que la Unión es y debería ser en términos normativos. De este modo, mientras ciertos EM abogaban por mantener o incluso potenciar la actual estructura confederal de la UE, otros defienden que el proyecto europeo requiere de un mayor federalismo para fortalecer la integración. Volviendo al marco teórico de este estudio, vemos claramente como este debate, en el fondo, representa un choque entre las perspectivas de integración regional neofuncionalista e intergubernamental.

- Por un lado, los defensores de la primera apuestan por el método comunitario y consideran que los EM deberían ceder más soberanía a las autoridades comunitarias supranacionales para poder avanzar los objetivos comunes de la Unión.
- Por el contrario, los partidarios de la segunda recelan de esta cesión de soberanía en las áreas estratégicas y tienen una visión mucho más instrumentalista de las instituciones comunitarias.

El actual ordenamiento confederal del sistema comunitario también se traslada a la complejidad regulatoria del mismo. Aunque las directivas de la Comisión tienen carácter vinculante, es competencia de los EM integrarlas dentro de sus ordenamientos jurídicos nacionales. Evidentemente, esto dota a los estados de cierta capacidad para flexibilizar las reglas de juego comunitarias en función de sus intereses particulares, muchas veces en perjuicio del interés general de la UE. Como se expondrá más adelante, la adopción de la Directiva del Gas del Tercer Paquete Energético por parte de Alemania es un claro ejemplo de cómo estas prácticas pueden afectar. Además, por mucho que la UE trate de proyectar su *acquis* fuera de sus fronteras, Gazprom ha demostrado sobradamente su capacidad para explotar su condición de estado externo para burlar las normas comunitarias, a la vez que

sigue ganando control del mercado de gas europeo y aumentando su poder de presión política.

En definitiva, la limitación fundamental de la UE en su interacción energética con su principal proveedor – Rusia – es su propia configuración y falta de cohesión interna. En el fondo, cada EM tiene la competencia final para decidir sobre sus propios dilemas de la seguridad y la cooperación. De esta forma, aquellos EM que se encuentran en una mejor posición relativa en términos de seguridad temen que, al ceder competencias nacionales a las instituciones comunitarias para fortalecer – potencialmente – la seguridad energética de la UE, puedan estar comprometiendo su propia seguridad nacional. De igual forma, ante la oportunidad de maximizar el interés nacional, algunos EM consideran que esa perspectiva es superior a los incentivos de cooperación comunitaria, optando por tomar decisiones unilaterales, incluso aunque estas vayan en detrimento del interés general de la Unión.

Luego, el hecho de que la EU tenga que coexistir con sus propios dilemas de la seguridad y de la cooperación a nivel interno lastra su capacidad de actuar como un actor unitario en el desarrollo de la política energética exterior. Como veremos en la siguiente sección, esta circunstancia es explotada por Rusia para maximizar el uso político de sus recursos energéticos, buscando ahondar todo lo posible en esa división existente en la UE.

5.2. Posición de Rusia

Las Cifras

Rusia es una de las mayores potencias energéticas a nivel global. En concreto, el país es el segundo mayor productor de gas y el tercero de petróleo, representando el 17% y el 22% de la producción global, respectivamente. Si bien Estados Unidos le ha arrebatado la primera posición en el ranking de productores de gas natural – como consecuencia de la revolución del gas de esquisto –, Rusia sigue siendo el mayor exportador de esta fuente de energía y cuentas con las reservas de gas probadas más ricas del planeta. Para ponerlo en perspectiva, mientras Rusia cuenta con el 20% de las reservas totales de gas natural, EE.UU. y la UE solo poseen el 6% y el 0,5% del total, respectivamente (BP, 2019).

Por tanto, como puede inferirse de estos datos, la explotación de los recursos energéticos es un componente fundamental de la estructura económica rusa. La Tabla 1 ilustra las principales conclusiones del análisis cualitativo llevado a cabo por el autor²⁴. En base a este

²⁴ Este análisis está basado en los datos recogidos de diversas fuentes contrastadas como el Banco Mundial.

análisis, cabe destacar que las exportaciones de productos energéticos obtenidos a partir de combustibles fósiles representaron en 2018 un 12% del PIB total ruso, que ascendía a más de 1.650 billones de dólares. Dentro de esa categoría de exportaciones, el gas natural representa alrededor de un 15%, por lo que su contribución al PIB se situó en cerca de un 1.8%.

Para este estudio, además, era fundamental cuantificar la dependencia del gas natural ruso de sus exportaciones a la UE (ver Tabla 2). Si bien Rusia cuenta con casi un 40% de la cuota de mercado del gas importado en la UE, cuando se analiza el peso relativo de este mercado en las exportaciones de gas totales de Rusia, la interdependencia resulta evidente. Así, la UE es destino de casi $\frac{3}{4}$ de las exportaciones de gas natural ruso. En términos macroeconómicos, podría afirmarse que casi el 1,5% del PIB ruso está en juego en el mercado de gas de la UE. Por otra parte, el 96% de estas exportaciones se hicieron en 2018 a través de gasoductos, a un precio medio estimado de \$84,5/tcm²⁵.

Tabla 1. La Dependencia Energética de la Economía Rusa









Concepto	
Contribución de las exportaciones de productos energéticos sobre el PIB de Rusia en 2018	 20%
Contribución de las exportaciones de productos energéticos basados en combustibles fósiles sobre el PIB de Rusia en 2018	 12%
% de las exportaciones de GN sobre las exportaciones totales de productos energéticos basados en combustibles fósiles totales (2018)	 15%
Contribución de las exportaciones de GN al PIB de Rusia de 2018	 1,8%

Tabla 2. Importancia de la UE para las Exportaciones de GN Ruso

Concepto	
Peso de la UE en las exportaciones totales de GN de Rusia en 2018	 71%
Contribución de las exportaciones de GN a la UE al PIB de Rusia (2018)	 1,3%
% de las exportaciones de GN a la EU a través de gasoductos en 2018	 96%
Precio medio aproximado de exportación del Gas Natural Ruso a la UE en 2018 (en dólares por tcm)	 \$84,5

Contexto

La energía lleva tiempo siendo una pieza fundamental de la estrategia de política exterior del Kremlin. De hecho, fue en tiempos soviéticos cuando se construyó gran parte de la infraestructura de extracción y transporte de gas que hoy sigue usándose. En aquellos tiempos, se explotaban los vastos recursos de ciertos países de Oriente Medio que formaban parte de la URRSS. Desde allí, se reexportaba el gas a Europa. Las antiguas repúblicas y estados satélite soviéticos de Europa del Este y los Balcanes fueron establecidos como

²⁵ Dólares por mil centímetros cúbicos de gas.

estados de tránsito para el gas ruso. A cambio, estos países obtenían energía a precios muy descontados. La disponibilidad de gas barato durante tantos años hizo que mucho de estos países orientasen su infraestructura y balanza energética hacia este tipo de recurso, de ahí la gran dependencia actual.

Con el colapso de la URSS a finales de los años 80, Rusia no solo perdió peso en la escena internacional, sino que también perdió gran parte de su influencia en las antiguas repúblicas soviéticas y estados satélite, muchos de los cuales ahora forman parte de la UE y la OTAN. En este contexto, Rusia dio comienzo a un proceso de reestructuración de su economía. Así, el Ministerio de Gas se reconvirtió en la empresa estatal Gazprom, la cual aglutinaba prácticamente todos los activos de gas natural del país (Austvik, 2015). Durante la década de los 90, Rusia experimentó una fase de cierta liberalización, con Gazprom convirtiéndose en una empresa público-privada. Sin embargo, a día de hoy, el Estado sigue manteniendo una posición mayoritaria en su capital.

Cuando Vladimir Putin llegó al poder en los años 2000, la cuestión energética volvió a convertirse en uno de los pilares de la agenda estratégica rusa. En este contexto, el Kremlin diseñó un proceso de reversión de la privatización de los últimos años en el sector energético. En el marco de este proceso, la mayoría de los activos privados más importantes en el sector del gas fueron renacionalizados y absorbidos por Gazprom (Pierini, 2019). Es importante comprender que este giro hacia la priorización de la energía coincidió con la incorporación de muchas de las antiguas repúblicas y estados satélites a la UE y a la OTAN (2004), lo cual supuso un duro golpe sobre Rusia por parte de Occidente.

Líneas Maestras de la Política Energética del Kremlin

Con el paso de los años, la política energética no ha hecho más que consolidarse en su importancia para la Rusia de Putin. Fundamentalmente, la explotación de los recursos energéticos sirve dos propósitos:

- 1) Sostener las finanzas rusas y permitir cuadrar los presupuestos nacionales, asegurando los recursos suficientes para mantener el creciente aparato interno del Estado, así como la continuidad de la actual cúpula de poder. En esencia, mientras Europa busca seguridad de suministro, Rusia busca seguridad de demanda para sus exportaciones de recursos energéticos.

- 2) Avanzar los intereses de la política exterior general del Kremlin, esencialmente la confrontación del sistema de gobernanza liberal promovido por Occidente y la recuperación del control sobre su área de influencia geográfica.

En relación al primer punto, debido a la progresiva acumulación de poder sobre la figura de Putin y su círculo interno en el sistema político de Rusia, la coordinación de políticas es predominantemente jerárquica, y a discreción del presidente y su aparato de poder. El presidente hace uso de las comisiones presidenciales que están compuestas por ministros del gobierno, asesores y personas nombradas por él mismo. Además, desde el estallido de la crisis ucraniana, el Consejo de Seguridad Nacional, encabezado por el ex director de la policía secreta Nikolai Patrushev, se ha convertido en una importante junta asesora y de toma de decisiones (BTI, 2018).

No obstante, el segundo objetivo es el que afecta de forma directa a la seguridad energética europea. Además de para extraer beneficios económicos, Rusia emplea su política energética exterior, ejecutada principalmente a través de Gazprom, para ejercer su influencia política en su “esfera de influencia” (Korteweg, 2018, p. 12) y para, en determinadas ocasiones, presionar políticamente a sus consumidores finales – los estados de la UE –. En la práctica, estos tres objetivos estratégicos se concretan en varias líneas de acción:

- 1) Priorización de la extensión de control territorial sobre la innovación.
- 2) Consolidar la posición dominante de Gazprom en el mercado de gas de la UE.
- 3) Fortalecer la presencia en Alemania y Austria, convirtiéndolos en estados de tránsito para llevar gas a otros países de la UE.
- 4) Aprovechar las debilidades de la UE para alentar las divisiones internas.

El primer punto se refiere a la estrategia de controlar el suministro de gas a los países que Rusia considera que están dentro de su área de influencia, es decir, las antiguas repúblicas soviéticas y sus estados satélite. No solo es importante controlar el suministro, sino también el tránsito a otros territorios, y esto se consigue con la propiedad de las líneas de transmisión – los gasoductos –. Otro ejemplo de la agresiva estrategia de control territorial es la anexión de Crimea para ganar acceso a las reservas de crudo y gas del Mar Negro. Sin embargo, el control territorial ha ido en detrimento de la innovación rusa en términos de infraestructura energética, lo que ha provocado una excesiva dependencia en tecnología occidental en algunas áreas críticas de la cadena de valor.

Por su parte, el segundo y el tercer punto están muy relacionados. Como se explicará un poco más adelante, Gazprom emplea varios instrumentos para proteger y expandir su cuota de mercado en el sector del gas en la UE. Principalmente, esta estrategia se basa en ofrecer precios atractivos para los países más occidentales de la UE – representan un 80% de la demanda total de gas de la Unión – y la integración vertical a través del control de activos a lo largo de toda la cadena de valor. El fortalecimiento de Alemania como un estado de tránsito es un tema que será ampliamente explorado en el caso práctico sobre el gasoducto Nord Stream 2.

Si bien la última línea de actuación es quizás la menos tangible de las cuatro, el autor considera que es la más efectiva en términos de minar el modelo de gobernanza liberal y el proyecto integrador europeo, dos de las piedras angulares de la política exterior rusa. A través de la negociación de acuerdos energéticos bilaterales entre Gazprom y de la discriminación de precios, Rusia consigue crear los suficientes incentivos particulares para que la cooperación entre los EM de la UE pierda sentido estratégico. Esto a su vez, vuelve a unos estados contra otros y ahonda en conflictos más profundos a nivel normativo y de solidaridad europea. Se trata, por tanto, de una clara estrategia de dividir para vencer.

Instrumentos para Ejercer Presión

Gazprom es, por tanto, el principal brazo ejecutor del Kremlin en el desarrollo de su política energética exterior, especialmente en su vertiente europea. En este sentido, si bien se trata de una compañía parcialmente privada y sus actuaciones también se guían por intereses comerciales, sus movimientos en Europa a lo largo de los últimos 15 años han puesto en evidencia que sus decisiones corporativas a menudo se corresponden con los intereses geopolíticos de Rusia. En base al análisis de las tácticas empleadas por Gazprom en el mercado de gas de la UE, podremos comprobar como Rusia, a diferencia de la mayoría de los estados autoritarios exportadores de recursos energéticos (Korteweg, 2018), no solo usa su política exterior energética como una herramienta defensiva para proteger su economía y la persistencia de sus cúpulas de poder, sino que, cuando se presenta la ocasión, también la usa como un arma ofensiva para avanzar sus intereses generales de política exterior. Dichas tácticas incluyen:

- Políticas de precios.
- Disrupciones del suministro.
- Control de activos.

- Restricciones contractuales.
- Rutas alternativas.

Incluso después de la caída de la URSS, Rusia era consciente de la importancia de mantener la dependencia energética de los antiguos estados soviéticos para no perder su poder de influencia política sobre los mismos. Por ello, mantuvieron la política de suministros energéticos a bajo coste. Luego, Rusia lleva tiempo empleando la táctica en Europa de ofrecer suministros de gas y petróleo en condiciones ventajosas para establecer una relación de dependencia con otros países y aumentar su cuota de mercado. Pero, además, Gazprom también tiene un nutrido historial de usar su política de precios a modo de “palo y zanahoria” (Korteweg, 2018, p. 19) con los países de Europa del Este. Cuando se analiza la evolución de los precios en estos países, salta a la vista que muchas veces los cambios no se explican por simples consideraciones económicas, como la distancia o los volúmenes

En efecto, Rusia usa sus suministros energéticos para hacer sentir su poder en su concebida esfera de influencia, aplicando cambios en los precios en función de la simpatía de los gobiernos nacionales hacia Rusia. De esta forma, tanto Ucrania como Bielorrusia – entre otros estados – han sido premiadas o castigadas con el precio de sus suministros de gas en función de las decisiones políticas que tomasen sus gobiernos – sobre todo en lo relativo al acercamiento a la UE y la OTAN – y de su complacencia con la hegemonía de Rusia. Ambos países son estados de tránsito para el gas dirigido a la UE, y la discriminación de precios de la que han sido objeto en las últimas décadas demuestra que Rusia espera que los estados de tránsito se comporten como clientes del Kremlin.

Por su parte, los cortes de suministro representan el método más extremo para ejercer presión. Estas situaciones suelen darse cuando los conflictos sobre los precios entre Rusia y los estados de tránsito de Europa del Este escalan. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, los conflictos geopolíticos entre Rusia y estos estados que han desembocado en cortes de suministros, ya han afectado a los consumidores finales de algunos EM en varias ocasiones. Esto evidencia la amenaza que supone que Gazprom controle también la gestión de los gasoductos para la seguridad energética europea.

Para que poder interrumpir los flujos de gas a Europa – o que al menos esta sea una amenaza lo suficiente real para la UE –, para Gazprom es fundamental tener la propiedad de los gasoductos, controlando tanto el flujo de gas como su operatividad. Para ello, Gazprom lleva tiempo adquiriendo participaciones mayoritarias en muchas compañías energéticas

comunitarias, a menudo en operaciones opacas en las que se cancelan teóricas deudas a cambio de capital. Si bien, como hemos visto, la UE ha hecho grandes esfuerzos legislativos para dificultar estas operaciones, la compañía rusa ha seguido encontrando formas más complejas de control indirecto para seguir avanzando su estrategia de integración vertical. Es importante tener en cuenta que esta táctica no solo le permite consolidar su posición monopolística en el mercado de gas europeo, sino que también permite a Rusia influir en el proceso de toma de decisiones energéticas críticas en aquellos estados en los que ha tomado el control de alguna de las principales compañías energéticas.

En cuanto a la cuestión contractual, Gazprom suele recurrir a dos cláusulas en sus contratos de suministro que son bastante efectivas para los intereses del Kremlin:

- 1) La primera obliga al contratante a comprometerse a comprar una cantidad determinada a muy largo plazo, estipulando el pago de una elevada compensación a Gazprom si los niveles de consumo no se acaban cumpliendo.
- 2) Por su parte, las cláusulas de destino prohíben o dificultan a los importadores de gas de Gazprom su redistribución o reexportación a terceros países determinados.

Mientras la primera sirve para garantizar la dependencia de los países del gas ruso durante periodos prolongados, la segunda permite a Gazprom mantener el mercado europeo fragmentado para que su estrategia de discriminación de precios sea más efectiva. Además, debilita la seguridad de suministro de aquellos países a los que le aplica la cláusula de destino, ya que deja a aquellos países más dependientes de las importaciones directas de gas ruso mucho más vulnerables ante interrupciones del suministro deliberadas como medida de extorsión política.

Por último, con la creación de rutas de gas alternativas Gazprom busca también aumentar su poder de negociación frente a los estados de tránsito de Europa del Este, ya que las nuevas rutas pretenden seguir garantizando el suministro a los principales consumidores de la UE sin tener que depender de ciertos estados “problemáticos” para Moscú. Una de estas vías era el proyecto South Stream, pero, como ya se ha mencionado, la UE consiguió obstaculizarlo. Los gasoductos Nord Stream – 1 y 2 – son los más controversiales, como se analizará en profundidad en el caso práctico.

Reflexiones finales sobre la interdependencia energética entre la UE y Rusia

Tras el análisis disgregado de las posiciones relativas de la UE y de Rusia en cuanto a su situación energética, parece más que evidente que existe una fuerte interdependencia energética entre ambas potencias. Mientras que el principal incentivo de la UE es maximizar su seguridad de suministro y mantener cierta interdependencia con Rusia para tratar de proyectar su *acquis* comunitario y los valores liberales del proyecto europeo, Rusia tiene que proteger la seguridad demanda de sus suministros energéticos. Además, como se ha argumentado, el otro objetivo prioritario del Kremlin es el de consolidar e incluso incrementar la dependencia energética de Europa para no perder capacidad de influencia política sobre la misma.

Por tanto, a priori, ambas potencias tienen incentivos de sobra para la cooperación. Además, el requisito temporal de Axerold para que surja la cooperación también está presente en este caso, ya que Rusia y la UE llevan siendo partícipes de interacción energética y política durante muchos años (ver Tabla 3), y todo indica que dicha interacción va a mantenerse de forma indefinida en el futuro – por muchas medidas que tome la UE para reducir la dependencia, Rusia va a seguir siendo la opción más económica para el gas y sus reservas son suficientes para cubrir la demanda de la UE durante los próximos 100 años (Austvik, 2015) –.

Sin embargo, esto no quita que no sea peligroso depender en tal medida de una compañía monopolística y que frecuentemente actúa como una extensión del Kremlin, priorizando motivaciones geopolíticas sobre las puramente comerciales. En este sentido, conviene recordar las preguntas planteadas por Cherp y Jewell (2014, p. 417) en su reflexión sobre la seguridad energética – “¿seguridad ante qué valores? y “seguridad ante qué amenazas?” –. El autor considera que la UE debería llevar a cabo un profundo debate interno acerca de cuál de estas dos perspectivas geopolíticas debe primar, a saber:

- que sus EM tengan acceso a energía asequible, accesible y abundante, o más bien,
- proteger los valores y la integridad del proyecto europeo ante un proveedor energético que precisamente tiene por incentivo de cooperación la posibilidad real de erosionar la cohesión de dicho proyecto.

Tabla 3. El particular “tit-for-tat” entre Rusia y la UE en torno al suministro de gas natural

Instrumentos empleados por Rusia	Respuestas de la UE
Políticas de precios para ejercer presión en política exterior	Supresión de las cláusulas de destino; disociación; interconectores y flujos inversos; transparencia de los contratos; diversificación de proveedores; estandarización de métodos de fijación de precios basados en el mercado
Restricciones contractuales para mantener fragmentado el mercado energético de la UE	Prohibición de las cláusulas de destino en base a las bases legales de competencia; diversificación de proveedores; apoyo al desarrollo de infraestructura para ofrecer rutas alternativas de suministro
Control de activos que permiten a Rusia implementar prácticas monopolísticas	Disociación y mayor transparencia en las estructuras de propiedad
Nuevas rutas de tránsito con motivaciones geopolíticas	Gasoductos de flujo inverso, diversificación de proveedores; disociación de gasoductos controlados por actores externos a la UE
Cortes de suministro	Interconectores y flujos inversos; diversificación del suministro de gas, incluyendo GNL; mecanismos de solidaridad para el gas

Fuente: Korteweg (2018). Adaptación del autor.

5.3. Evolución de los intereses de Estados Unidos

La Administración Trump y la Revolución del Gas de Esquisto

La situación política de Estados Unidos sufrió un importante golpe de efecto con la elección del candidato republicano Donald Trump a principios de 2017. Trump, que ya había recalcado a lo largo de su campaña que uno de sus grandes objetivos iba a ser el de la reactivación de la industria energética estadounidense y el de la independencia energética, dejó claras sus intenciones desde el primer momento, con el nombramiento de Rex Tillerson como Secretario de Estado (Financial Times, 2016). Tillerson era el antiguo Consejero Delegado de ExxonMobil, la mayor compañía petrolera estadounidense, conocida por tener un amplio historial de escándalos medio ambientales.

Este cambio de rumbo también quedaba patente en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, en la que se le dedica un apartado entero a la “potenciar el dominio energético” de Estados Unidos (La Casa Blanca, 2017, p. 22-23). A través de este documento, la Administración Trump formalizaba las líneas maestras de su política energética. El objetivo final es acabar con la dependencia energética del país y convertirlo en un actor dominante en el panorama energético internacional. Algunas de las acciones prioritarias establecidas para la consecución de este objetivo son:

- Reducir las barreras regulatorias impuestas a la producción energética y al crecimiento de esta industria.
- Promover las exportaciones de recursos y conocimientos energéticos, tratando de dotar a los productos estadounidenses de mayor competitividad para ganar cuota de mercado en el extranjero.
- Velar por la seguridad energética, apoyando la diversificación de fuentes y provisiones energéticas, tanto a nivel nacional como en el extranjero.

En la práctica, esta hoja de ruta supuso desde el principio el desmantelamiento del legado medio ambiental de Obama. En primer lugar, Trump firmó en 2017 una Orden Ejecutiva que revertía el *Clean Power Plan*²⁶ de su predecesor, apostando de nuevo por la industria del carbón y dejando a un lado las ambiciones climáticas. Además, en el plano internacional, Trump también decidió ese mismo año que Estados Unidos se desvinculaba del Acuerdo de París de 2015²⁷ (Weaver y Jopson, 2017). Estos virajes no fueron nada bien recibidos en el seno de la UE, ya que ponían en duda la capacidad de cooperación multilateral de EE.UU. en el plano energético y climático. El malestar de las instituciones europeas fue evidenciado de forma oficial por, entre otras figuras, el Comisario Arias Cañete.

La cuestión climática se unía además a las tensiones comerciales y a los reproches a la UE por parte de Trump por su escasa contribución a la OTAN. Sin embargo, julio 2018 marcó un punto de inflexión en el termómetro de las relaciones transatlánticas. Con el objetivo de rebajar las tensiones y alcanzar varios acuerdos de mínimos, Jean-Claude Juncker – Presidente de la Comisión Europea – y Trump se reunieron en Washington. La reunión fue considerablemente constructiva, por lo que Juncker se mostraba optimista en la rueda de prensa posterior:

“Cuando el Presidente me invitó a la Casa Blanca, yo tenía un propósito: Tenía la intención de llegar a un acuerdo hoy. Y nosotros hemos cerrado un trato hoy. Hemos identificado una serie de áreas en las que trabajar juntos (...) Hemos


²⁶ Este plan estaba diseñado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de la industria energética norteamericana, priorizando la lucha contra el cambio climático sobre la independencia energética. Evidentemente, esto suponía imponer aún más restricciones sobre los sectores más contaminantes, siendo las compañías de carbón las más afectadas.

²⁷ En la Conferencia de París sobre el Clima (2015) 195 países, incluyendo Estados Unidos, firmaron el primer acuerdo vinculante global sobre el cambio climático. La firma de este acuerdo implicaba el compromiso de los Estados firmante para adoptar Planes Nacionales de acción climática, con el objetivo fundamental de reducir las emisiones y situar el límite del calentamiento global por debajo de los 2 °C por encima de los niveles preindustriales.

decidido fortalecer nuestra cooperación en materia energética. La Unión Europea construirá más terminales para importar gas natural licuado de EE.UU. Esto también es un mensaje para otros.” (Comisión Europea, 2018, par. 1-3).

Esta reunión se celebró, por tanto, en un contexto en el que la revolución del gas de esquisto ya había convertido a Estados Unidos en una nación independiente a nivel energético, y un exportador neto de gas natural, sobre todo en forma de Gas Natural Licuado (ver Anexo 3). De hecho, ha superado a Rusia como mayor productor de gas a nivel mundial. Por su parte, como se ha mencionado en las secciones anteriores, la UE lleva tiempo intentando diversificar sus fuentes de gas para reducir la dependencia de Rusia, y el GNL es una de las alternativas disponibles – de ahí el “esto también es un mensaje para otros” de Junker –. Luego, ambas potencias tenían su particular incentivo para potenciar la cooperación en este sector (ver Tabla 4). Mientras a EE.UU. le interesa fortalecer su seguridad de demanda aumentando su cuota de mercado en Europa, a la UE le interesa importar más GNL a precios razonables para mejorar su seguridad de suministro.

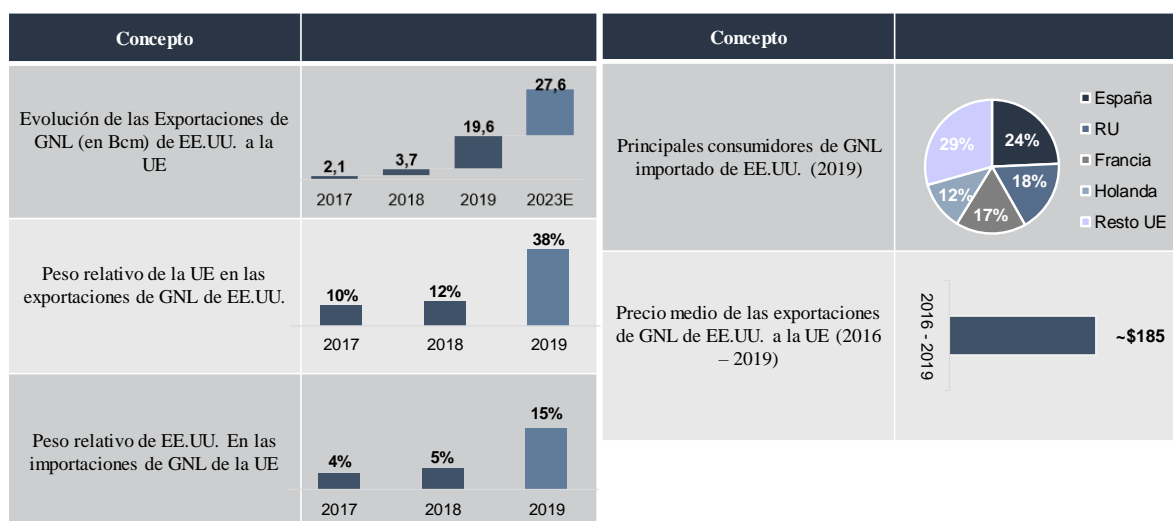
Tabla 4. Situando a EE.UU. Y la UE en el Mercado Global de GNL

	
Mayor productor de gas del mundo	Segundo mayor consumidor de gas después de EE.UU.
Producción y exportación de gas en crecimiento	Producción doméstica de gas disminuyendo rápidamente
Incrementando su infraestructura para la exportación de GNL	La UE ha desarrollado una gran infraestructura para la importación de GNL con mucha capacidad disponible (la tasa de utilización era de solo un 50% en 2019) Nuevas terminales de GNL se encuentran en fase de desarrollo, algunos con apoyo de la UE.

Fuente: Comisión Europea (2019). Adaptación del autor.

Claramente, ambas partes supieron apreciar las ventajas de dicha cooperación, ya que desde la celebración de la reunión las exportaciones de GNL de Estados Unidos a Europa han crecido un 600% (Comisión Europea, 2019). La Tabla 5 ilustra algunas de las cifras más importantes de esta relación comercial. Como vemos, el flujo de GNL ha crecido exponencialmente en los últimos años, y la previsión para 2023 es que aumente en otros 8 Bcm.

Tabla 5. El boom de las exportaciones de GNL estadounidense a la UE



Por otra parte, mientras el mercado de la UE ya supone un 38% de sus exportaciones totales de GNL, los estadounidenses solo cuentan con un 15% de la cuota de mercado²⁸, por lo que el potencial de crecimiento es evidente. También vemos como sus mayores clientes son países occidentales de la UE, lo cual hay que tener en cuenta para valorar el interés de EE.UU. en torno a la construcción de Nord Stream 2. En cuanto a la competitividad del gas americano, vemos como, de momento, tiene un sobreprecio de casi un 120% sobre el gas ruso exportado a la UE – \$185/tcm vs. \$84,5/tcm –.

Aunque ambos fenómenos quedan fuera del espectro temporal que pretende cubrir este estudio, es importante señalar que tanto la guerra de precios de crudo entre Rusia y Arabia Saudí como la caída de la demanda a raíz del coronavirus – segundo trimestre de 2020 – pueden alterar totalmente el paradigma actual sobre el que pivota el sistema energético internacional. De hecho, muchas de las compañías de *fracking* americanas ya están entrando en concurso de acreedores porque sus negocios han dejado de ser económicamente viables con la bajada de los precios del petróleo (McDonnell, 2020). Por tanto, toda esta situación (ver Anexos 4 y 5) podría acabar reforzando el posicionamiento de Rusia como potencia energética, y reduciendo las opciones de diversificación de proveedores para la UE.

El Compromiso con la Seguridad Energética de Europa

Entender el contexto político y comercial es fundamental para analizar la evolución del compromiso de Estados Unidos con la seguridad energética de Europa. Así, la evolución de la política energética y de los intereses comerciales en los últimos años se ha ido reflejando

²⁸ El mercado total era de 51,6 Bcm en 2019.

en la actitud de Washington hacia la cooperación transatlántica como herramienta para proteger la seguridad energética tanto de la UE como de la OTAN.

Andreas Simonyi²⁹, invitado por el Comité de Relaciones Internacionales (Subcomité sobre Europa), argumentaba en 2014 que Europa no se había visto beneficiada de la revolución energética y que su vulnerabilidad había seguido creciendo. Al mismo tiempo, lamentaba las líneas divergentes que habían tomado las políticas energéticas de la UE y de Estados Unidos y señalaba como al principal culpable de esta situación a la falta de una política energética común a nivel europeo, ya que lo consideraba un prerequisite para la sincronización de las políticas energéticas de ambas potencias. Además, apuntaba como factores de discordia a asuntos básicos de competitividad relativa entre ambas y a la divergencia de perspectivas transatlánticas en torno al binomio independencia energética - cambio climático.

Por su parte, los senadores norteamericanos Murphy y Johnson, destacaban ya en 2014 la importancia de la revolución del gas de esquisto en el cambio de paradigma de seguridad energética a nivel global. Además, ponían de manifiesto que los mecanismos transnacionales de cooperación en materia energética existentes en aquel entonces (2014) estaban rotos y urgían a su país y a la Unión Europea a reforzar la alianza, empezando por el alineamiento de sus prioridades estratégicas. En concreto, proponían un nuevo *quid pro quo* estratégico basado en la utilización de las dinámicas energéticas para ayudar a abordar varios retos geoestratégicos. Esencialmente, proponían un intercambio, mediante el cual Estados Unidos ayudaría a Europa a diversificar sus proveedores de energía con el aumento de las exportaciones de GNL, y los países europeos asumirían un a mayor responsabilidad en la defensa de la seguridad del continente, en una clara alusión a la OTAN (Johns Hopkins University, 2014).

Promovida por Estados Unidos, en 2015 los entonces presidentes de Croacia y Polonia lanzaron la Iniciativa de los Tres Mares³⁰. La iniciativa consiste en la creación una plataforma política para promover la conectividad entre las naciones de Europa Central y Oriental mediante el apoyo a proyectos de infraestructura, energía e interconectividad digital. En el área de la energía, su objetivo es aprovechar las nuevas terminales de gas natural licuado (GNL) en Polonia, y Lituania, así como una posible futura terminal que se

²⁹ En 2014, Somonyi era Director Ejecutivo del Centro para Relaciones Transatlánticas de la JOHNS Hopkins University. Previamente, había sido embajador de Hungría ante EE.UU. y las Naciones Unidas.

³⁰ Austria, Bulgaria, Estonia, Croacia, Lituania, Letonia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa y Hungría.

construirá en Croacia. La conexión de estas nuevas fuentes de GNL podría reducir sustancialmente la necesidad de importaciones de gas ruso en la región. Además de estas fuentes de GNL, la Iniciativa también tratará de apoyar la conexión de las redes energéticas regionales al gasoducto transadriático entre Grecia e Italia, así como de conectar las nuevas reservas de gas del Mar Negro rumano a la región (Wemer, 2019).

Además de un fuerte apoyo político, Estados Unidos también está empezando a canalizar inversión privada americana para algunos de estos proyectos. Con este objetivo se ha creado la Alianza Transatlántica para La Cooperación Energética (A-TCE), cuyo propósito es ayudar a acentuar la importancia de estos proyectos en las agendas política y económica para darles mayor visibilidad ante los inversores norteamericanos, quienes trabajarán con los gobiernos nacionales para el desarrollo de nueva infraestructura energética. Fue precisamente en el discurso inaugural de esta Alianza cuando Rick Perry – Secretario de Energía – quiso dejar claro el compromiso revitalizado de Estados Unidos con la seguridad energética en Europa.

En su discurso, Perry recalcó que EE.UU. se opone frontalmente al uso de la energía como instrumento de coacción política – lo cual es un contrasentido en términos históricos, porque Estados Unidos no ha dejado de hacer eso mismo desde los tiempos del acuerdo entre la dinastía Al Saud y Roosevelt acerca del petróleo –, haciendo alusión directa a las tácticas empleadas por Rusia para desestabilizar a la UE e incrementar la vulnerabilidad de los países del Este de Europa. En la misma línea, reiteró el apoyo de su país a los esfuerzos de la UE para diversificar las rutas y fuentes de suministro de gas. También ensalzó los avances del Tercer Paquete Energético en la integración del mercado energético europeo. En palabras del Secretario:

“La seguridad energética es esencial para la seguridad nacional, y la seguridad energética transatlántica es fundamental para la seguridad nacional de cada nación representada en esta sala. Estoy convencido de que la energía nunca debe ser utilizada como una amenaza a la seguridad nacional o como un medio de coacción política.” (Perry, 2019, p. 172).

También hizo constar la preocupación de la Administración Trump por el proyecto Nord Stream 2, conteniendo que su objetivo esencial era dividir a los europeos y reforzar la posición monopolística de Rusia en el mercado de gas de la UE, poniendo en riesgo la seguridad energética de toda Europa. Como se expondrá en la siguiente sección, la cuestión

del Nord Stream 2 ha sido uno de los pocos asuntos que han generado consenso bipartidista en Estados Unidos, con el gobierno estadounidense convirtiéndolo en un asunto prioritario dentro de su política exterior con Rusia y con la OTAN.

6. CASE STUDY: NORD STREAM 2, EL GASODUCTO DE LA DISCORDIA

6.1. Contexto

Esencialmente, el proyecto Nord Stream 2 consiste en la construcción de un gasoducto para duplicar la capacidad del ya existente Nord Stream 1. Este último empezó a construirse en 2006 y se terminó en 2011-2012. Este gasoducto se convirtió en el conducto subterráneo más largo del mundo y conecta una reserva de gas situada en el noroeste de Rusia directamente con Alemania, atravesando las aguas del Mar Báltico*. Unos años más tarde de la culminación de Nord Stream 1, comenzaron los trabajos para la instalación de un gasoducto paralelo, Nord Stream 2. El nuevo gasoducto tendría una longitud total de 2.400km y la previsión era que se finalizase para finales de 2019.

*Recorrido de los Gasoductos Nord Stream 1 y 2



Fuente: *Petroleum Economist*

En la actualidad, alrededor del 90% gas ruso importado a la UE es suministrado desde las reservas de Rusia a través de tres rutas:

- 1) Nord Stream 1,
- 2) el gasoducto que atraviesa Bielorrusia y Polonia, y
- 3) la polémica ruta de Ucrania.

Si bien Nord Stream 1 cuenta con capacidad para transportar 55 Bcm de gas anualmente, cabe desatacar que ahora mismo este gasoducto no está siendo utilizado a máxima capacidad. Combinados, los dos gasoductos Nord Stream tendrían capacidad para transportar 110 Bcm de gas ruso a la UE al año (Günther, 2019). Esta cifra supondría alrededor de ¼ de las importaciones de gas totales de la UE, y un 70% de las exportaciones de gas de Rusia a la UE, su principal mercado.

El coste estimado de este proyecto es de unos €9.500 millones. En este sentido, es importante recalcar que cinco compañías europeas³¹ han financiado – o se han comprometido a financiar – la mitad de dicho coste. Estas compañías están basadas en Alemania, Austria, Francia y Holanda. Cabe destacar, además, que Gazprom posee participaciones en algunas de ellas, ya sea de forma directa o indirecta. Por otra parte, si bien aportan financiación, tanto Nord Stream 1 como Nord Stream 2 son propiedad de Nord Stream AG, una subsidiaria de Gazprom. Luego, Gazprom – y Rusia por extensión – es la que controla el gasoducto. El 31 de enero de 2018, Alemania concedió al Nord Stream 2 el permiso para la construcción y explotación en aguas alemanas y en las zonas de recalada de la región de Lubmin (Posaner, 2018).

En base al análisis realizado en secciones anteriores de este estudio, resulta evidente que este es un proyecto con implicaciones muy importantes para la seguridad energética europea y que tendrá sus propulsores y detractores. En efecto, es un asunto con muchas aristas, y por eso es un caso idóneo para llevar el análisis a la práctica. Mientras Rusia y Alemania son los grandes defensores del proyecto, sus principales detractores son las autoridades de la UE – mayoritariamente –, los países de Europa del Este – sobre todo Polonia y Ucrania – y Estados Unidos.

6.2. Los Propulsores: Rusia y Alemania

Rusia

Como se ha explicado anteriormente, muchas veces las decisiones de Gazprom están alineadas con los objetivos geopolíticos y de política exterior energética del Kremlin. Sin embargo, por muy obvia que sea la trama, Gazprom siempre se las ingenia para dar una justificación comercial a este tipo de decisiones. Así, frente al argumento de que Nord Stream 2 es un proyecto político que tiene como objetivo poder prescindir de Ucrania para

³¹ Estas compañías son Uniper, Wintershall, Engie, OMV y Royal Dutch Shell.

el suministro de gas a la UE y arrebatarle a Kiev ese elemento de presión en el contexto del conflicto entre ambos países, Gazprom – y el Kremlin – contienden que el nuevo gasoducto responde a intereses puramente económicos y que, además, sería beneficioso para la seguridad energética de la UE.

Una de las justificaciones comerciales más empleadas es de carácter geográfico. Según Gazprom, las reservas de gas de Rusia cada vez están más situadas al noroeste del país y la ruta del Báltico es una alternativa mucho más directa para llegar a sus consumidores finales en Europa. Además, a nivel comercial, para Gazprom tiene sentido poder suministrar de forma más directa a los países occidentales de la UE, ya que estos representan el 80% de la demanda de gas total de la UE (Austvik, 2015) y son países en los que Gazprom, de momento, no tiene tanto cuota de mercado como en Europa del Este y Central. Además, Alemania es el mayor consumidor de gas ruso de la UE, lo que refuerza el argumento comercial.

Por otra parte, la justificación más polémica ofrecida por Gazprom es la de la garantía de suministro. A día de hoy, Rusia sigue manteniendo que el historial de interrupciones de la ruta ucraniana siempre ha sido culpa de la irresponsabilidad de Kiev y Naftogaz – la compañía energética estatal ucraniana –. Según Gazprom, el mantenimiento del gasoducto ucraniano está controlado por Naftogaz, por lo que no pueden obligarles a que lo reformen, lo cual, además, supondría una operación con gran coste porque la tecnología del gasoducto se remonta a los tiempos soviéticos. Esto, unido al supuesto historial de impagos y artimañas por parte de Kiev, lleva a Gazprom a argumentar que Ucrania no es un socio energético en el que puedan confiar y que necesitan su propio gasoducto para garantizar la seguridad de suministro a Europa. Luego, de acuerdo con la narrativa rusa, el proyecto fortalecería la seguridad energética de la UE, al cambiar a un socio energético inestable – Ucrania – por Alemania como nodo de distribución del gas al resto de la UE.

Alemania

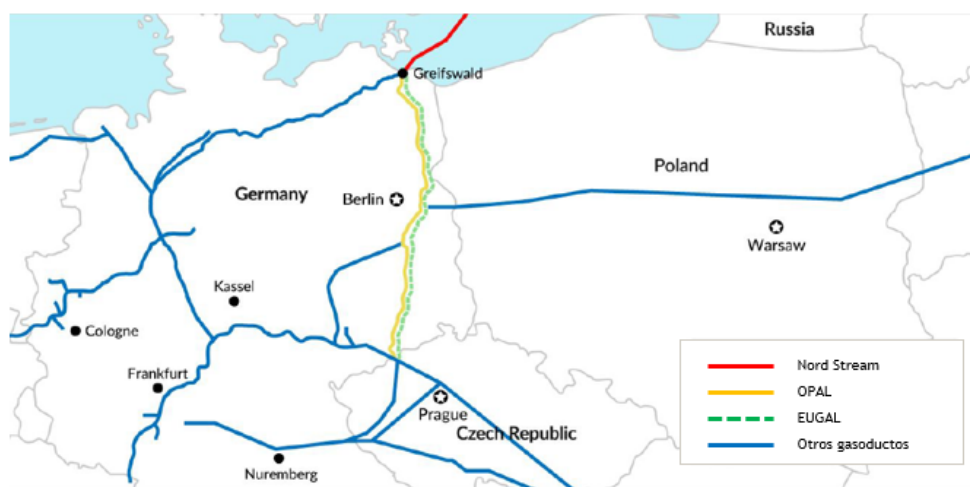
Desde el punto de vista económico, Nord Stream 2 es un proyecto estratégico para Alemania por dos motivos.

- En primer lugar, el engranaje económico alemán depende en gran medida del gas natural, especialmente en el contexto de descarbonización de la economía por el que las autoridades alemanas llevan años apostando. En este sentido, el gas natural es

fundamental tanto para la generación de electricidad como para la potente industria alemana, sobre todo para la química.

- En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, si se llegase a completar Nord Stream 2, gran parte del gas adicional que llegaría a Alemania no sería consumido a nivel doméstico, sino reexportado a otros países de la UE. Por tanto, lo que realmente haría esta capacidad adicional es convertir a Alemania en un nodo europeo para la distribución del gas ruso*, con las suculentas tasas de tránsito que eso implicaría para la economía alemana.

***Alemania como Nodo de Distribución del Gas Ruso al Resto de Europa**



Fuente: Geopolitical Intelligence Services (GIS)

Al margen del ángulo económico, el proyecto también tiene un fuerte componente político para Alemania que este autor considera aún más importante. Alemania lleva importando gas ruso desde 1963 (Dempsey, 2016) y, desde su experiencia, Rusia siempre ha sido un suministrador de confianza y Alemania un buen comprador, incluso durante los momentos de mayor tensión en el contexto de la Guerra Fría. Teniendo esto en cuenta, existe cierto consenso en Berlín en que el comercio es una gran forma de estabilizar las relaciones políticas con Rusia y, consecuentemente, un factor estabilizador en la geopolítica europea.

Sin embargo, las raíces políticas del proyecto Nord Stream en Alemania van mucho más allá de esa estrategia. En 2005, cuando se firmó el acuerdo para construir el primer Nord Stream, el Canciller alemán era Gerhard Schröder. A lo largo de su mandato como Canciller (2005 – 2008), Schröder cimentó una relación muy cercana con Putin. De hecho, poco después de ser derrotado por Merkel en las elecciones de 2005, el excanciller pasó a formar parte del consejo de administración de Nord Stream AG. Este movimiento fue duramente criticado tanto en Alemania como en la UE, ya que evidenciaba un potencial conflicto de intereses en

la aprobación por parte de Alemania de Nord Stream 1. Desde entonces, Schröder se ha convertido en el promotor más prominente de los intereses energéticos y políticos del Kremlin en Alemania (Dempsey, 2016).

De hecho, el partido político que continúa apoyando el proyecto es el Social Demócrata, que gobierna en coalición junto con Merkel. La cuestión es que Schröder, quien recientemente ha sido nombrado presidente del consejo de Nord Stream 2, sigue teniendo una gran influencia en el partido. Aunque los social demócratas más jóvenes si que son contrarios a Nord Steam 2 y a las políticas de Putin, siguen siendo una minoría. Luego, este autor considera que la división del gobierno de coalición, alentada por Schröder, ha sido un factor fundamental para explicar cómo se ha abordado el tema de Nord Stream 2 en Alemania.

Dicho esto, sí es cierto que, a partir de principios de 2018, la retórica de Merkel – una de las figuras más prominentes dentro de la UE –, con respecto a Nord Stream 2 comenzó a cambiar. Hasta entonces, la posición oficial del gobierno germano era que se trataba de un proyecto del sector privado, financiando con capital privado, y que se le había concedido la aprobación regulatoria porque no había ninguna razón para no hacerlo. Esta versión viró bruscamente cuando Merkel reconoció que Nord Stream era mucho más que un proyecto meramente comercial. En sus propias palabras: “He dejado muy claro que este proyecto no es posible mientras no exista claridad en torno al futuro del papel de Ucrania como estado de tránsito... así que es evidente que no es solo un asunto económico, sino que también hay consideraciones políticas” (Schmitt, 2019, par. 1)

6.3. Oposición al proyecto

Principales Argumentos

La principal contienda de aquellos que se oponen a Nord Stream 2 es que es un proyecto con motivaciones geopolíticas, no comerciales. Aunque es cierto que la producción de gas en la UE está cayendo y que hay economías que ahora sí necesitan más gas porque están afrontando el proceso de descarbonización de sus balances energéticos, la realidad es que las previsiones de la demanda europeo para los próximos años son cada vez más pesimistas. Mientras en 2005 se estimaba que la demanda de gas de la UE iba a crecer hasta llegar a los 788 Bcm en 2030, está previsión fue revisada a la baja en 2015, dejando la cifra en 526 Bcm (Korteweg, 2018).

En vista de estas perspectivas, los críticos entienden que la justificación comercial no se sostiene y que el verdadero objetivo del nuevo gasoducto por parte del Kremlin es doble:

- Reducir su dependencia de tránsito de los países de Europa del Este, sobre todo de Ucrania. Esto fortalecería la capacidad de Rusia para llevar a cabo su política exterior de influencia política y control territorial en su frontera oeste.
- Aumentar la dependencia de Alemania del gas ruso y mejorar su posición de mercado en los países más occidentales de la UE, lo que también reforzaría su capacidad de ejercer influencia política sobre dichos países.

En relación al primer punto, cabe destacar que en 2017 y 2018 la ruta ucraniana tuvo una utilización del 65%, con más de 80 Bcm de gas al año. En términos económicos, la nueva ruta privaría a Ucrania de entre €2.000 y 3.000 millones al año en tasas de tránsito, lo que supondría el 3% de su PIB (Günther, 2019). Luego, hay que entender que Ucrania nunca ha presionado a la UE para que no siga comprando gas ruso, lo que temen es que este gas deje de depender de ellos para llegar a la Unión, ya que esto empeoraría considerablemente su posición en el conflicto político que mantiene con Rusia.

También hay que tener en cuenta que, hoy por hoy, Ucrania está virtualmente quebrada como país, con su economía lastrada por una severa crisis de deuda. En el plano político, las perspectivas del país tampoco son muchos más prometedoras, ya que la inestabilidad y la corrupción llevan tiempo reinando en Kiev (Rapoza, 2020). A pesar de todo, Ucrania es un socio estratégico para la UE y para la OTAN, por lo que tanto las autoridades comunitarias como Estados Unidos siempre han situado el apoyo a Ucrania como una prioridad en sus agendas geopolíticas. Cómo es lógico, Polonia y el resto de los EM de Europa del Este son especialmente sensibles a todo lo que pase en Ucrania.

De hecho, muchos opositores de Nord Stream 2 consideran que Rusia estaba forzando tanto los plazos para terminar el gasoducto en diciembre de 2019 porque es cuando terminaba el contrato de transporte de gas entre Gazprom y Naftogaz. Las negociaciones para la renovación de dicho contrato llevaban tiempo enquistadas por las tensiones políticas entre ambos países. Además, Gazprom se negaba a abonar a Naftogaz con los €3.000 millones que le debía como compensación por una disputa entre ambas que Naftogaz había ganado por la vía legal en el pasado – decisión de arbitraje de Estocolmo en relación a los cortes de suministro de 2009 – (Sheppard et al, 2019). Por tanto, a Gazprom le interesaba dejar construido el nuevo gasoducto para no tener que renovar el contrato de transporte de la ruta

ucraniana, o para que, al menos, Naftogaz renunciase a esa compensación como condición para renovar.

En cuanto al segundo punto, la principal amenaza es que el nuevo gasoducto aumentó la capacidad de Rusia para ejercer presión política sobre Alemania y, en definitiva, sobre Europa Occidental. En este sentido, se teme que Rusia pueda utilizar su nueva posición de mercado en estas regiones como un arma política, amenazando con cortes de suministro que afectarían de forma más directa a los pesos pesados de la UE. Sin embargo, otros argumentan que, a largo plazo, Rusia no podría permitírselo, sobre todo teniendo en cuenta el desplome de los precios del petróleo y el gas en los últimos años. Luego, este razonamiento viene a decir que la balanza entre la seguridad de suministro de Europa Occidental y la seguridad de demanda de Rusia está más equilibrada que en el caso de Europa del Este y Central.

¿Qué ha hecho la UE al respecto?

A nivel técnico y de infraestructura, la UE lleva años trabajando con Kiev para reformar el sector energético en Ucrania. El objetivo de esta reforma era reducir la dependencia del gas del balance energético ucraniano, así como minimizar el impacto económico derivado de la pérdida de las tasas de tránsito del gas ruso. Además, se han realizado grandes esfuerzos para mejorar la interconectividad de Europa del Este al mercado interno de gas europeo, principalmente con el desarrollo de flujos inversos. Mientras en 2014 los suministros rusos cubrían el 90% del consumo de gas en Ucrania, en 2015 Kiev dejó de comprar gas a Gazprom y desde entonces solo importa reexportaciones de otros países europeos (Francis, 2019).

Por otra parte, si bien la respuesta no ha sido igual de ágil y contundente que en otras ocasiones, la UE también ha tomado acciones para obstaculizar la culminación de Nord Stream 2 desde el frente legislativo. En este sentido, la respuesta comunitaria más relevante ha sido la introducción, en 2019, de una enmienda a la Directiva del Gas de 2009. Esta enmienda fue claramente diseñada para Nord Stream 2, ya que estipula que todos los gasoductos *off-shore* que conecten con la UE y que no estuviesen completados a 23 de mayo de 2019 serían objeto de toda la fuerza legal de los principios de liberalización de mercado establecidos por la Directiva de 2009, incluyendo los de la disociación de propiedad y acceso a terceros (Schmitt, 2019).

Esta enmienda dio la esperanza a los detractores del proyecto de que, incluso aunque este llegase a completarse, algunos de sus efectos negativos sobre la seguridad energética europea podrían mitigarse, forzando a Gazprom a adherirse a los principios de liberalización de

mercado de la UE. Finalmente, el gobierno alemán accedió en febrero de 2019 a la aplicación de las regulaciones de la UE que requieren la disociación de la propiedad del gasoducto y el proveedor del gas y el acceso a terceros a al menos un 10% de la capacidad. Desde luego, la medida ha enervado a Gazprom, que ya elevado una objeción legal contra la Comisión Europea a través de su filial Nord Stream AG, cuestionando la aplicabilidad de la enmienda a Nord Stream.

Sin embargo, aunque todos los EM dieron su aprobación a la enmienda y se comprometieron a incluirla en sus legislaciones nacionales, la adopción de dicha enmienda por parte del Bundestag – la máxima autoridad legislativa en Alemania – se ha llevado a cabo de una forma discutible. La forma en la que la enmienda se ha incorporado a la legislación alemana podría ser utilizada en el futuro para facilitar que Nord Stream AG pueda sortear los impactos del Tercer Paquete Energético de la UE (Schmitt, 2019). El aprovechamiento de esta laguna legal por parte del Bundestag es una muestra más de la influencia de Schröder y de hasta qué punto Alemania está dispuesta a llegar para potenciar sus intereses nacionales por encima del cumplimiento con el principio de solidaridad en seguridad energética de la UE.

Intervención de Estados Unidos

Aunque ha quedado claro que la política energética de Obama y Trump son radicalmente opuestas, hay que resaltar que la Administración Obama también era contraria al proyecto de Nord Stream. Hoy por hoy, como se puede inferir en base al análisis realizado sobre Estados Unidos, los principales intereses de la Administración Trump en lo relativo a Nord Stream 2 son dos:

- Proteger la seguridad energética de la UE y de la OTAN, con el objetivo de que Rusia no pueda consolidar su capacidad de ejercer presión política sobre el continente europeo, así como para evitar que pueda seguir desarrollando su estrategia de expansión y control territorial en el flanco este de la OTAN.
- Defender su seguridad de demanda ante un proyecto que podría poner en riesgo el crecimiento de sus exportaciones de GNL a Europa, sobre todo a los países más occidentales, que son sus mayores clientes.

Desde la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014, tanto la UE como Estados Unidos han aplicado numerosas sanciones dirigidas a penalizar económicamente al Kremlin por sus tácticas contra el orden liberal de Occidente. Para obstaculizar el proyecto de Nord Stream 2, las sanciones también eran la mejor baza para Estados Unidos. Sin embargo, en 2018 los

rusos ya estaban convencidos de que, si esas sanciones contra Nord Stream 2 no habían llegado todavía, nunca lo harían, porque ya era demasiado tarde para frenar el proyecto.

Además, la potencial imposición de sanciones para frenar el proyecto presentaba al gobierno estadounidense con un dilema, ya que no solo se crearía un problema con Alemania, sino también con otras de las potencias europeas cuyos gigantes energéticos habían invertido miles de millones en el proyecto. Contrariar a los alemanes era especialmente arriesgado, ya que Alemania ha sido precisamente la gran aliada de Estados Unidos en el mantenimiento de las sanciones económicas a Rusia – que excluían el sector energético por la gran interdependencia entre Rusia y la UE en este apartado – desde la anexión de Crimea.

Por tanto, un sector importante de Washington argumentaba que no convenía enfadarles en un momento en el que las relaciones transatlánticas ya estaban bastante tensas por el asunto de la OTAN y en el que la solidaridad con las sanciones a Rusia se estaba desvaneciendo en Europa. En parte, este dilema también se trasladó a un debate interno en las altas esferas políticas de EE.UU. sobre cuál debía ser la naturaleza de las sanciones si llegaban a aplicarse. Mientras algunos defendían que estas deberían ser directas y destinadas a impedir que Gazprom finalizase el gasoducto, otros consideraban que las sanciones debían ser contingentes. La contingencia implicaba dejar que Rusia terminase el gasoducto, pero amenazando de forma clara con la imposición de una serie de sanciones específicas si Rusia utilizaba Nord Stream 2 con motivaciones geopolíticas en el futuro.

Finalmente, el Congreso de EE.UU acabó optando por la primera de las alternativas. No es ningún secreto que la gestión de Trump de las relaciones exteriores con Rusia ha causado una gran división interna en la política de Estados Unidos pero, en un momento de creciente polarización en Washington, el senador republicano Ted Cruz y la senadora demócrata Jeanne Shaheen presentaron de forma conjunta una propuesta de ley para imponer una serie de sanciones que obstaculizasen la finalización de Nord Stream 2. Meses más tarde, el Congreso introdujo la versión final de esta propuesta de ley, conocida como PEES – *Protecting European Energy Security* – dentro del *National Defence Authorization Act*, un paquete masivo de legislación que acabaría convirtiéndose en ley el 20 de diciembre de 2019 con la firma de Trump³².

³² El proceso legislativo en EE.UU. es complicado. Las propuestas de ley tienen que ser aprobadas por ambas alas del Congreso, es decir, tanto por la Casa de Representantes como por el Senado. Una vez aprobada, el Presidente debe firmar la propuesta definitiva para que se convierta en ley, pero a la vez este tiene derecho de veto.

Cuando Trump firmó la ley, ya se habían tendido 2.100km del gasoducto, por lo que solo faltaban 300km por completar. La clave es que esos kilómetros restantes corresponden al tramo subacuático del Mar Báltico. Con esto en mente, la ley aprobada amenaza con castigar severamente a todas aquellas compañías extranjeras que siguiesen vinculadas a la provisión de buques necesarios para la instalación del gasoducto a una profundidad de más de 30 metros sobre el nivel del mar (Chazan, 2019). La clave de esta medida tan específica es que, hoy por hoy, Rusia depende de tecnología occidental para este tipo de trabajos – al menos para cumplir con los plazos establecidos –.

La amenaza de sanciones ha conseguido que las compañías europeas a las que iba dirigido interrumpieran su trabajo de tendido del gasoducto, lo cual ha supuesto un duro golpe para los planes de Gazprom, que se ha visto obligada a ceder, aceptando finalmente el pago de los €3.000 millones a Naftogaz y firmando un nuevo acuerdo para seguir transportando gas a Europa por la ruta ucraniana (Sheppard et al, 2019). El acuerdo alcanzado para la renovación aseguraría que el gas ruso siga transitando por Ucrania incluso si Nord Stream 2 llegase a completarse. Tampoco podemos olvidar que la presión ejercida por Merkel durante el último año también ha contribuido – en mayor o menor medida – a que se cerrara este acuerdo.

6.4. Reflexiones finales sobre Nord Stream 2

El proyecto de Nord Stream 2 refleja a la perfección la creciente complejidad desde la que debe abordarse la cuestión de la seguridad energética europea. Este autor considera que se pueden extraer algunas conclusiones del “juego” protagonizado por la UE – y sus EM –, Rusia y Estados Unidos en torno a la construcción de este nuevo gasoducto.

- Rusia tiene una clara ventaja sobre la UE y Estados Unidos.
- Hoy por hoy, el potencial de cooperación entre la UE y Estados Unidos es limitado, debido a la ausencia del elemento temporal de Axerold y la inconsistencia de la Administración Trump en política exterior.
- La contundencia de las autoridades europeas en su defensa de la seguridad energética de la UE no es consistente y esto refleja un problema interno más profundo y preocupante.

Efectivamente, el Kremlin juega con ventaja porque, a diferencia de la UE y EE.UU, funciona como un actor unitario e indivisible. Por el contrario, la UE se rige por un proceso de toma de decisiones extremadamente burocrático y basado en la búsqueda del consenso

entre EM con intereses y preocupaciones, en muchos casos, divergentes. Algo similar sucede en Estados Unidos, ya que su sistema constitucional está construido sobre un entramado de frenos y contrapesos que también limitan la posibilidad de tomar decisiones ágiles y contundentes. Además, los presidentes van cambiando con los años, normalmente con políticas polarizadas con respecto a la administración anterior. En Rusia, en cambio, las decisiones son ágiles porque el proceso de decisión es muy cerrado y sus dirigentes no tienen que preocuparse por tantos grupos de interés, ya que el nivel de responsabilidad política es mucho menor.

Por otra parte, el autor considera que existe un obstáculo fundamental para una mayor cooperación transatlántica en materia de seguridad energética porque el elemento temporal de Axerold es muy débil. En este sentido, mientras que la interdependencia energética entre la UE y Rusia lleva décadas cimentándose, las importaciones de GNL americano por parte de la UE solo llevan desarrollándose tres años, y únicamente representan una parte marginal del consumo energético de la Unión. Además, la inconsistencia de la política exterior de Trump con respecto a Rusia ha causado una gran confusión en sus homólogos europeos, lo que le convierte en un actor impredecible para la UE, y esto también limita el incentivo de cooperación.

Relacionado con esto último, los temores de muchos en Washington se han confirmado, ya que es evidente que el PEES ha enervado a las autoridades alemanas. En palabras del ministro de finanzas Olaf Scholz, las sanciones impuestas por Estados Unidos constituyen “una seria interferencia en los asuntos internos y en la soberanía tanto de Alemania como de Europa... nos oponemos a ellas de la forma más rotunda.” (Chazan, 2019, par. 7). Así mismo, calificaba la actitud de gobierno estadounidense como “incomprensible e impropia para socios que están tan conectados por su permanencia común a la OTAN” (Chazan, 2019, par. 8). En respuesta, el embajador de EE.UU. en Alemania, Richard Grell, argumentaba que, con las sanciones, Trump simplemente le estaba dando continuidad a la oposición de Estados Unidos a Nord Stream 2 que ya había quedado establecida por la anterior administración.

Al mismo tiempo, una de las limitaciones del PEES es que las sanciones que contempla están centradas exclusivamente en evitar que se construya el tramo final del gasoducto, pero no ofrece alternativas en el caso de que Rusia consiga terminar la construcción con sus propios medios. Por este motivo, el autor considera fundamental que la UE y Estados Unidos comiencen a tender más puentes para la cooperación y trabajen de forma conjunta para

diseñar un plan de acción – en forma de sanciones contingentes – que sirva para como un elemento disuasorio para el uso de Nord Stream 2 con fines políticos por parte de Rusia en un futuro.

Este autor considera que una de las lecciones más importantes del caso de Nord Stream 2 es la falta de solidaridad interna en la UE y el doble estándar de medir empleado por las autoridades europeas. Hace unos años, la Comisión fue mucho más contundente en su actuación y presionó a Bulgaria con posibles sanciones hasta que esta decidió paralizar la parte del gasoducto South Stream que debía pasar por su territorio. Con su contundencia, por tanto, la UE consiguió tumbar un proyecto de Gazprom que, al igual que Nord Stream, iba en contra de los principios de liberalización del mercado energético de la UE y constituía una potencial amenaza para la seguridad energética comunitaria. Por desgracia, el nivel de presión ha estado lejos de ser consistente cuando el proyecto afectaba de forma directa a Alemania, lo que demuestra una vez más que en la UE los intereses de unos EM importan más que los de otros. Esta falta de consistencia sienta un precedente muy peligroso y sin duda será aprovechado por Rusia en el futuro para ahondar en las divisiones entre los Estados Miembros.

En cuanto a la actitud de Alemania, el caso estudiado evidencia una alarmante falta de solidaridad con los estados de la UE – y de Europa del Este en general – más vulnerables a nivel energético y político frente a Rusia. El artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la UE³³ establece el principio de solidaridad de seguridad energética entre los Estados Miembros, indicando que deben tenerse en cuenta los impactos de seguridad energética en un sentido amplio de cualquier proyecto analizado. Sin embargo, claramente Alemania no ha sabido sacrificar sus intereses particulares en beneficio de la seguridad energética general de la UE. Lo más preocupante es que, mientras la comunidad internacional confía en que Alemania sea uno de los grandes propulsores multilateralismo basado en unas reglas de juego comunes en un contexto geopolítico complicado, el país parece renunciar a la oportunidad de liderar a la UE cuando hablamos de seguridad energética.

En ese sentido, Merkel ha quedado aparentemente satisfecha con la extensión del contrato de transporte entre Naftogaz y Gazprom y considera que la enmienda a la directiva del gas ya ha permitido que Nord Stream 2 se ajuste a la legislación de la UE. De hecho, la canciller alemana y Putin han mantenido recientemente una reunión en la que parecen haber dejado

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

atrás los rencores del pasado. A raíz de este encuentro, Merkel argumentaba que la dependencia no es en ningún caso unilateral – ya que Alemania es el segundo mercado de exportación de Rusia después de China –. Además, muchos en Alemania destacan que la reforzada relación comercial con Rusia ya ha estado empezando a dar sus frutos, con Rusia abriéndose a una mayor cooperación para avanzar los objetivos de política exterior de Alemania – y de la UE en Oriente Medio³⁴ –. Por su parte, Putin también mostraba su satisfacción con la reunión: “Me gustaría agradecer a la Canciller la cooperación productiva de hoy, de todo corazón.” (Meier e Ismar, 2020, par. 4).

No obstante, este autor considera que avanzar en ciertos objetivos de política exterior – por mucho que sean legítimos y coherentes con los de la UE –, no justifica que un EM con tanto peso en la UE como Alemania adopte una vía unilateral y ponga en riesgo la seguridad energética de la UE y de los países externos de Europa del Este. En este sentido, el autor entiende que la urgencia por parte de los alemanes por ensalzar los avances en Oriente Medio que se están consiguiendo a raíz de Nord Stream 2 no es más que el reflejo de una estrategia para desviar la atención de los beneficios económicos que Alemania va a obtener del proyecto, así como de sus repercusiones geopolíticas para Europa. Además, es probable que Rusia esté tomando pasos calculados hacia una supuesta apertura a la cooperación con el objetivo de seguir fortaleciendo su relación con Alemania y poder alejarla aún más de la UE.

7. CONCLUSIONES

Como se ha comprobado a lo largo de este estudio, la seguridad energética de la UE se ha convertido en uno de los grandes rompecabezas contemporáneos. Si bien la energía siempre ha sido un factor determinante en el proyecto europeo, la dimensión de seguridad de suministro no pasó a un primer plano hasta los tres conflictos entre Ucrania y Rusia de 2006, 2009 y 2014, que provocaron interrupciones de suministro de gas a varios EM en pleno invierno. Como resultado, las autoridades europeas y Gazprom – la compañía energética estatal rusa y el brazo ejecutor de la política exterior energética del Kremlin – llevan más de una década debatiéndose entre los beneficios de la cooperación y la maximización de sus intereses particulares. Cuando se analizan las cifras, la interdependencia entre ambas es evidente.

³⁴ Esencialmente, promover la paz en Siria y Libia para controlar los flujos migratorios y sostener el acuerdo nuclear con Irán.

Mientras que Gazprom ha recurrido a un amplio repertorio de tácticas para garantizar la seguridad de demanda del gas ruso como un factor de desestabilización económica y política de Europa, la herramienta más empleada por la UE para defenderse ha sido la política legislativa a escala comunitaria. En concreto, la Comisión Europea ha respondido con la aplicación de los principios liberales de mercado cuando Rusia ha usado sus recursos energéticos con fines políticos, estableciendo un particular *tit-for-tat* entre ambas potencias que se ha ido consolidando con el tiempo.

No obstante, a este juego de dos se le ha añadido un elemento adicional de complejidad recientemente, con la entrada en escena de Estados Unidos. La revolución del gas de esquisto, en conjunción con el giro en política energética promovido por Donald Trump, han convertido a Estados Unidos en el mayor productor de gas del mundo, y en un exportador neto desde hace tres años. En este contexto, la UE y EE.UU. han encontrado en el comercio de GNL un área de cooperación, ya que a la UE le interesa tener disponibles fuentes alternativas para diversificar sus proveedores de gas y los americanos tienen que garantizar su seguridad de demanda. Así, las exportaciones de GNL a la UE han crecido exponencialmente desde 2017, y esto se ha trasladado a una revitalización del compromiso de Washington con la seguridad energética europea³⁵, como se ha puesto de manifiesto en la intervención estadounidense para obstaculizar el proyecto Nord Stream 2 a través de un paquete de sanciones.

Por otra parte, tanto el análisis de la UE como el caso práctico han evidenciado que el principal obstáculo para una verdadera integración energética europea es la propia heterogeneidad de intereses y preferencias de sus EM. Esta divergencia de intereses va más allá de la cuestión de la energía, y refleja un problema de fondo mucho más preocupante. Como se ha argumentado, este autor considera que hay un cisma abierto entre los estados más vulnerables y las economías más fuertes. Mientras los primeros apuestan por el método comunitario y un mayor federalismo de la UE para salvaguardar los intereses generales, los segundos tienen una versión más instrumentalista de la UE y no dudan en perseguir sus intereses nacionales cuando el incentivo de la cooperación no les merece la pena. Este ha sido el caso de Alemania en la cuestión de Nord Stream 2, ya que no ha sido capaz de sacrificar sus intereses particulares en beneficio de la seguridad energética conjunta de la

³⁵ Evidentemente, el autor reconoce que todo esto queda en entredicho con la quiebra de muchas de las compañías de *fracking* americanas a raíz del conflicto entre Rusia y Arabia Saudí y de la crisis del coronavirus. En principio, esto podría volver a colocar a la UE en una posición de desventaja energética frente a Rusia, ya que pierde una de sus alternativas más factibles para diversificar su suministro de gas.

UE. Por tanto, existe un choque entre la perspectiva neofuncionalista y la intergubernamentalista que, a su vez, genera división en la UE y es aprovechado por Rusia.

Luego, este estudio ha evidenciado que la división interna de la UE es precisamente una de las grandes limitaciones para la aplicación del modelo de cooperación de Axelrod, ya que este fue concebido para modelar la interacción – indefinida – de actores unitarios. Además, Estados Unidos acaba de incorporarse a este “juego”, por lo que el requisito de la temporalidad tampoco termina de cumplirse. Por este motivo, el autor considera que el enfoque no cooperativo de la teoría de juegos de Binmore es más adecuado para abordar la interacción de estos tres actores en torno a la seguridad energética europea. Como se ha demostrado, la retaliación es más recurrente que la cooperación en este juego, y las dimensiones del compromiso y de aversión al riesgo que propone Binmore también son clave para entender las divisiones internas dentro de la UE.

Además, la capacidad de aprendizaje es un factor fundamental en la perspectiva de Binmore. Aquí también podemos trazar una tangente con la relación energética entre Rusia y la UE, donde la primera se ha aprovechado históricamente no solo de su mejor posición energética – dentro de la evidente interdependencia entre ambas potencias –, sino también de la burocracia interna que lastra el proceso de toma de decisiones de la UE – que le impide aprender y reaccionar rápidamente ante los comportamientos no cooperativos de Rusia en cuestiones que afectan a su seguridad energética –. Por otro lado, Rusia también ha sabido explotar la mayor rigidez de valores y principios de la Unión, en la medida en la que sus estrategias son más inflexibles y predecibles.

El caso práctico seleccionado, por tanto, también es clave para entender cómo se resuelve el dilema de la seguridad – cooperación en torno a la seguridad energética europea. En base al análisis del estudio, el autor concluye que todos los actores implicados abordan esta cuestión desde la perspectiva de su seguridad nacional, recurriendo puntualmente a la cooperación desde un enfoque fundamentalmente instrumentalista. Así, los distintos actores buscarán siempre maximizar su propia seguridad, recurriendo a la cooperación solo cuando esta sea coherente con sus propios intereses. Esto ha quedado demostrado en el comportamiento de Alemania con Nord Stream 2 pero, en el fondo, también aplica a los países de EEC. Para estos estados, más vulnerables ante Rusia y con menos medios para defenderse por sí mismos, la mejor alternativa para optimizar su propia seguridad pasa por una mayor cooperación comunitaria.

Este razonamiento es clave para entender, por ejemplo, por qué Donald Tusk – ex Primer Ministro polaco – ha presionado tanto para promover una Unión Energética que priorizase la seguridad energética de suministro y la solidaridad energética entre los EM. Es razonable argumentar que esta persistencia no se explica porque Tusk sea un devoto de los valores liberales y de los beneficios del multilateralismo, sino porque es consciente de que esa es la mejor vía para proteger a su país – y a su región – de una mayor capacidad de influencia política por parte de Rusia. Existe, por tanto, una contradicción evidente entre los fundamentos liberales del proyecto de la UE y el comportamiento realista de sus EM, para los que parece que el principal incentivo para la cooperación es la optimización de su propia seguridad nacional.

En cuanto a los otros dos actores, la conclusión del autor sobre el dilema de la seguridad – cooperación también es válida. Como se ha argumentado, el compromiso de cooperación de Washington para proteger la seguridad energética europea en los últimos años ha tenido una fuerte correlación con el aumento de sus exportaciones de GNL a este mercado. Luego, el incentivo para la cooperación de EE.UU también ha estado en la maximización de su propia seguridad, en este caso a través de la defensa de su seguridad de demanda. Lo mismo puede decirse de Rusia, con su estrategia del “palo y la zanahoria” para premiar a los gobiernos de EEC afines al Kremlin y castigar a aquellos cuyas políticas pudiesen entrar en conflicto con la estrategia de seguridad rusa. También en el caso de Nord Stream 2, en el que Rusia solo se ha abierto a la cooperación de forma calculada para fortalecer su vínculo bilateral con Alemania, alejándola de la UE. Esto último es clave para que el Kremlin pueda seguir erosionando el proyecto europeo y desafiando al orden internacional de Occidente basado en el multilateralismo.

En términos prácticos, el autor reconoce que las iniciativas de diversificación de proveedores y de desarrollo de infraestructuras son necesarias para fortalecer la seguridad energética de la UE en el medio plazo. Sin embargo, considera que lo más efectivo para impedir que Rusia siga politizando con sus recursos energéticos sería mostrar una verdadera unidad a nivel comunitario, empleando la fuerza legislativa de la UE de forma consistente y coherente con la seguridad conjunta de la Unión, y sin priorizar los intereses particulares de ningún EM sobre el bien común. Esto es, sin duda, lo que más frustraría la estrategia de división del Kremlin. Por su parte, Estados Unidos y la UE deberían redoblar los esfuerzos para tender puentes a una mayor cooperación transatlántica. En este sentido, a ambos actores les

conviene empezar a diseñar estrategias consensuadas para limitar la capacidad de politización de la energía por parte de Rusia en Europa.

Por último, cabe destacar cuáles podrían ser algunas de las futuras vías de investigación en esta área. Por un lado, habrá que estar muy pendiente del efecto en política energética de los próximos procesos electorales tanto en Estados Unidos como en Rusia. Además, será importante tener en cuenta la evolución futura de los precios del petróleo y del gas natural a raíz del conflicto en el seno de la OPEC y de la caída de la demanda por el covid-19, ya que esta variable podría alterar por completo los paradigmas de seguridad energética.

8. REFERENCIAS

- Abbasov, F.G. (2014). *EU's external energy governance: a multidimensional analysis of the Southern Gas Corridor*. Energy Policy; 65; 23-36.
- APEREC. (2007). *A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints*. Asia Pacific Energy Research Centre. Institute of Energy Economics, Japan.
- Altoo, P. (2007). *The EU-Russian energy dialogue: Europe's future energy security*. Aldershot. Ashgate.
- Austvik, O.G. (2009) *EU Natural Gas Market Liberalization and Long-Term Security-of-Supply and -Demand*. The Political Economy of Energy in Europe: Forces of Integration and Fragmentation. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag GmbH. 85-118.
- Austvik, O.G. (2015). *The EU Energy Union, Energy Security and Russian Gas*. Harvard Kennedy School. Mossavar-Rahmani Center for Business y Government. Associate Working Paper Series; 51.
- Axerold, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books. The MIT Press.
- Binmore, K. (2007a). *Game Theory. A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Binmore, K. (2007b). *Does Game Theory Work? The Bargaining Challenge*.
- Bošnjakovik, B. (2016). *Europe Between Climate and Energy Insecurity: Geopolitical Aspects*.
- BP. (2019). *BP Statistical Review of World Energy*. Natural Gas. Obtenido de: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>
- BTI, Bertelsmann Stiftung. (2018). *BTI 2018 Country Report — Russia*. Gütersloh. Obtenido de: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Russia.pdf
- Chazan, G. (2019). *US envoy defends Nord Stream 2 sanctions as 'pro-European'*. Financial Times. Obtenido de: <https://www.ft.com/content/21535ebe-23dc-11ea-9a4f-963f0ec7e134>
- Cini, M. y Pérez - Solozarno, N (2010). *European Union Politics*. Oxford University Press. Obtenido de: <https://oxforduniversitypress.app.box.com/v/he-9780198806530>
- Comisión Europea. (2018). *Statement by President Jean-Claude Juncker at the joint press conference in the White House Rose Garden with Donald Trump, President of the United*

- States. Nota de Prensa. 25 de julio de 2018. Washington. Obtenido de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_4701
- Comisión Europea. (2019). *The state of the Energy Union explained*. Memo. 9 de abril de 2019. Obtenido de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1875
- Dempsy, J. (2016). *The (German) Politics of Nord Stream 2*. Carnegie Europe. Obtenido de: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/65028>
- Fernández, R.M. (2018). *Conflicting energy policy priorities in EU energy governance*. Journal of Environmental Studies and Sciences; 8; 239 - 248.
- Foy, H. (2018). *Gazprom gas exports to Europe rise 8% to new record*. Financial Times. Obtenido de: <https://www.ft.com/content/1e4428b9-224e-36cc-9bdd-c7ca21c4907c>
- Francis, D. (2019). *Naftogaz CEO Andriy Kobolyev: "The likelihood of Russia helping us is zero"*. Atlantic Council. Blogs. Obtenido de: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/naftogaz-ceo-andriy-kobolyev-the-likelihood-of-russia-helping-us-is-zero/>
- Godzimirski. (2016). *EU Leadership in Energy and Environmental Governance. Global and Local Challenges and Responses*. International Political Economy Series.
- Goldthau, A. (2010). *Energy diplomacy in trade and investment of oil and gas*. Research Gate; 25-47.
- Goldthau, A. y Boersma, T. (2014). *The 2014 Ukraine-Russia Crisis: Implications for Energy Markets and Scholarship*. Energy Research y Social Science; 3: 13-15.
- Gould, J.L. y Grant, C. (1984). *Tit for Tat*. Reviews. The Evolution of Cooperation.
- Günther, M. (2019). *What Nord Stream 2 means for Europe*. Atlantic Council. Obtenido de: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/what-nord-stream-2-means-for-europe/>
- Haas, E. (2004). *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950- 1957*. University of Notre Dame Press.
- Johns Hopkins University. (2014). *U.S. Interests in European Energy Security*. Testimony to the United States Senate Committee on Foreign Relations. Subcommittee on Europe.
- Kant, I. (1795). *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*. Obtenido de: http://fs2.american.edu/dfagel/www/Class%20Readings/Kant/Immanuel%20Kant,%20Perpetual%20Peace_.pdf
- Korteweg, R. (2018). *Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia*. Directorate General for External Policies of the Union. 603 - 868.
- Korzum, P. (2020). *International Security Implications of the US-Russia Contention Over the Nord Stream 2*. The Russian International Affairs Council (RIAC). Obtenido de:

<https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/international-security-implications-of-the-us-russia-contention-over-the-nord-stream-2/>

- La Casa Blanca (2017). *National Security Strategy*. Diciembre de 2017. Washington.
- Lang, P. Bartska, V. y Nosko, A. (2019). *The Geopolitics of Energy Security in Europe*. Carnegie Europe. Obtenido de: <https://carnegieeurope.eu/2019/11/28/geopolitics-of-energy-security-in-europe-pub-80423>
- McDonnell, T. (2020). *The collapse of the US fracking industry, in seven charts*. Quartz. Obtenido de: <https://qz.com/1830456/how-the-coronavirus-is-disrupting-the-us-fracking-industry/>
- Meier, A. e Ismar, G. (2020). *Merkel and Putin's forced 'rapprochement'*. Der Tagespiegel. Euractiv. Obtenido de: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/merkel-and-putins-forced-rapprochement/>
- Perry, R. (2019). *Toward Energy Security*. Vital Speeches of the Day. 14 de marzo de 2019. Houston.
- Pierini, M. (2019). *Russia's Energy Politics and Its Relevance for the European Union*. Carnegie Europe. Strategic Sectors, Economy y Territory.
- Posaner, J. (2018). *Northern Germany's pipe dream*. Politico. Obtenido de: <https://www.politico.eu/article/nord-stream-russian-pipeline-soft-landing-in-lubmin-germany/>
- Prange-Gstöhl, H. (2009). *Enlarging the EU's internal energy market: why would third countries accept EU rule export?* Energy Policy; 37; 5296-5303.
- Proedrou, F. (2012). *EU energy security in the gas sector: evolving dynamics, policy dilemmas and prospect*. Aldershot: Ashgate.
- Prontera, A. (2017a). *Forms of state and European energy security: diplomacy and pipelines in Siutheastern Europe*. European Security; 29:2; 273 - 298. Routledge. Obtenido de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2017.1313233>
- Prontera, A. (2017b). *The New Politics of Energy Security in the European Union and Beyond*. New York: Routledge.
- Prontera, A. y Ruszel, M. (2017). *Energy Security in the Eastern Mediterranean*. Middle East Policy. Middle East Policy Council.
- Rapoza, K. (2020). *Ukraine's Broken Government Scares Off Investors*. Forbes. Obtenido de: <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2020/03/18/ukraines-broken-government-scares-off-investors/#68c6d9db2ec2>
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples: with "The Idea of Public Reason Revisited"*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Richman, J. y Aymilmaz, N. (2019). *Can the US and Europe contain Russian power in the European Energy Market?* Elsevier. Energy Strategy. Energy Strategies Review; 26.
- Schmitt, B.L. (2019). *The Neue Ostpolitik approach to Nord Stream 2: A legal fiction carried a little too far.* Atlantic Council. Blogs. Obtenido de: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/the-neue-ostpolitik-approach-to-nord-stream-2-a-legal-fiction-carried-a-little-too-far/>
- Sheppard, D. Astrasheuskaya, N. y Olearchyk, R. (2019). *Ukraine and Russia sign deal to continue gas supply to Europe.* Financial Times. Obtenido de: <https://www.ft.com/content/ce517960-231f-11ea-92da-f0c92e957a96>
- Stiglitz, J.E. (2020). *Rewriting the Rules of the European Economy.* Foundation for European Progressive Studies. 64-78.
- Talus, K. (2015). *European Union energy: new role for states and markets.* A. Belyi and K. Talus, eds. States and markets in hydrocarbon sectors. London: Palgrave-Macmillan; 198-213.
- Tusk, D. (2014). *A united Europe can end Russia's energy stranglehold.* Financial Times. Obtenido de: <https://www.ft.com/content/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0>
- UE, Unión Europea. (2014a). *Short term resilience of the European gas system. Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter 2014/2015.* Comunicación al Parlamento y al Consejo Europeo. Bruselas. Comisión Europea.
- UE, Unión Europea. (2014b). *Estrategia Europea de la Seguridad Energética.* Comunicación al Parlamento y al Consejo Europeo. Bruselas. Comisión Europea.
- Umbach, F. (2010). *Global energy security and the implications for the EU.* Energy Policy; 38; 1229-1240.
- Wemer, D. (2019). *The Three Seas Initiative explained.* Atlantic Council. Obtenido de: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-three-seas-initiative-explained-2/>
- Winzer, C. (2011). *Conceptualizing Energy Security.* University of Cambridge. Electricity Policy Research Group. EPRG Working Paper 1123.
- Wojtkowska-Lodej, G. y Nyga-Lukaszewa, H. (2019). *Convergence or divergence of the European Union's energy strategy in the Central European countries?* CES Working Papers; 11,2.
- Youngs, R. (2009). *Energy security: Europe's new foreign policy challenge.* London: Routledge.
- Youngs, R. (2014). *A New Geopolitics of EU Energy Security.* Carnegie Europe. Obtenido de: <https://carnegieeurope.eu/2014/09/23/new-geopolitics-of-eu-energy-security-pub-56705>

9. GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

AEI – Agencia Internacional de Energía

A-TCE – Alianza Transatlántica para la Cooperación Energética

CECA – Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CMG – Corredor Meridional de Gas

GNL – Gas Natural Licuado

EEC – Europa del Este y Central

EE.UU. – Estados Unidos

EM – Estados Miembros de la UE

MEI – Mercado Energético Interno

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OPEP – Organización de los Países Exportadores de Petróleo

OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte

PEES – Protecting European Energy Security

PEI – Política Económica Internacional

PIB – Producto Interior Bruto

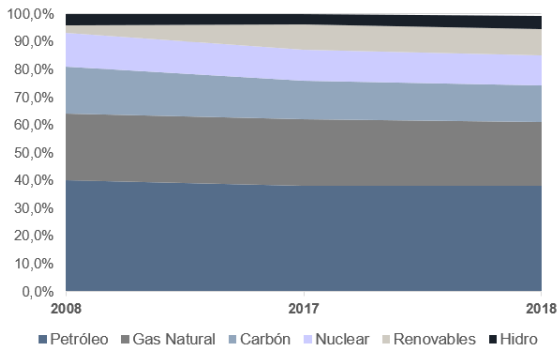
RRII – Relaciones Internacionales

UE – Unión Europea

URRSS – Unión de Repúblicas Soviéticas

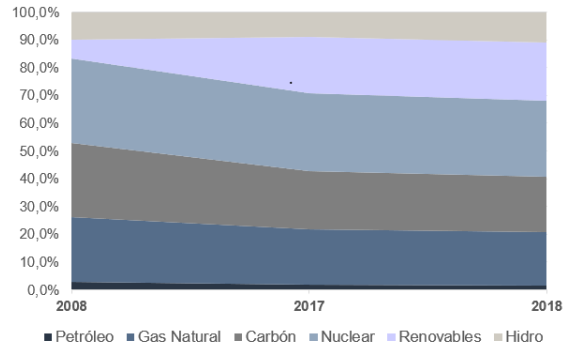
10. ANEXOS

Anexo 1. Evolución Energy Mix UE - Consumo Energía Primaria



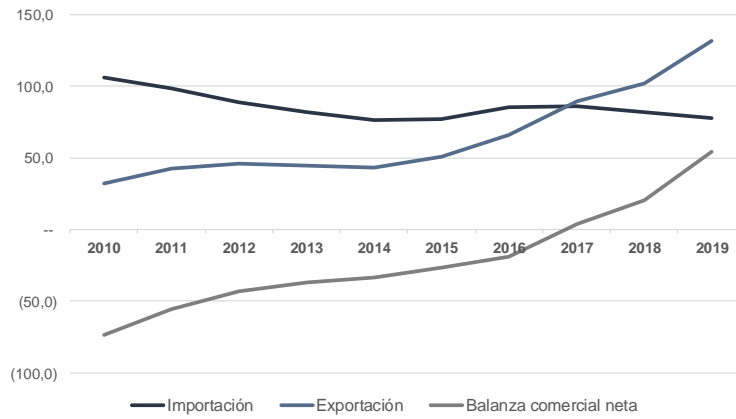
Fuente: BP Statistical Review – 2019: European Union's energy market in 2018

Anexo 2. Evolución Energy Mix UE – Generación Electricidad



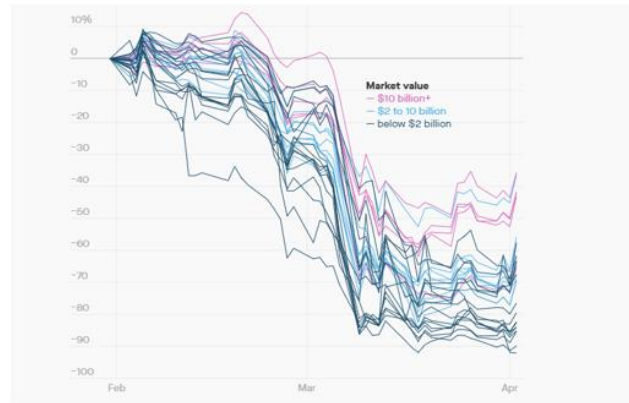
Fuente: BP Statistical Review – 2019: European Union's energy market in 2018

Anexo 3. Evolución de la Balanza Comercial de Gas Natural en EE.UU. (Bcm)



Fuente: US Energy Information Administration

Anexo 5. Evolución de la Valoración en Bolsa de las Principales Compañías de Fracking desde el 1 de febrero



Fuente: Quartz (2020)

Anexo 4. Los Precios de Crudo Más Bajos en las Últimas Dos Décadas



Fuente: Quartz (2020)