



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales



Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones internacionales

**“Política energética y estrategias de seguridad energética de la Unión Europea:
influencias de los principales shocks externos en su diseño y ejecución (2006-2024)”**

Tesina de Grado

Autor: Octavio Arena
Correo: arena.octavio@gmail.com
Legajo: A-2091/5
Directora: María Victoria Alvarez

Rosario, Octubre 2024

Agradecimientos

Me es sumamente difícil expresar en palabras los sentimientos y gratitud que tengo hacia las personas que me han acompañado en todo este proceso.

En primer lugar, quiero agradecer a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la excelente educación pública, gratuita y de calidad que me han brindado. Varios docentes han marcado mi formación académica; mi estima hacia ellos es profunda, pero en especial quiero reconocer a mi directora, Vicky, quien me ha ayudado, asesorado y coordinado, no solo en la realización de esta tesina, sino en la gran mayoría de mis publicaciones académicas vinculadas con la Unión Europea desde 2017. Sus consejos, su paciencia y buena predisposición han sido fundamentales para que hoy me encuentre en este lugar.

Por otro lado, me es imposible no mencionar a mis amigos. Algunos son viejos, muchos nuevos, todos presentes. Varios me han acompañado desde adolescente, cuando empecé a adentrarme lentamente en el mundo de las relaciones internacionales, primero como un juego, simulando ser un diplomático en los modelos de Naciones Unidas, y ahora como parte de mi formación. Otros tantos han aparecido en mi vida en los últimos años, ya sea por el voluntariado, la facultad o alguna actividad aleatoria. Han completado parte de mi vida, eligiéndolos día a día. He tenido la dicha de compartir con ellos años de cursado, risas, juntas, salidas, recitales, viajes y, ¿por qué no?, algún que otro debate político candente. Todos han sido un pilar fundamental durante este tiempo. Su amistad ha sido esencial.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia. Me considero hijo de un contexto, de donde vengo y de quienes me han criado, de la educación y los valores que me han transmitido. Si hay un grupo de personas que me ha ayudado y alentado continuamente, han sido ellos. Y cuando digo "ellos", hablo de todos: primos, tíos, abuelos, hermano y padres. Mención especial merecen ciertas personas. Mis abuelos, Babi y Gringo, quienes me han mostrado su afecto y cariño constante desde pequeño, a quienes recorro cuando quiero ser malcriado, recibir un consejo o escuchar una historia fascinante. Mi hermano, Máximo, una persona grandiosa, que ha vivido, literalmente, la carrera junto a mí. Ha visto el estrés, la presión y la alegría de estos años; convive conmigo y, por ende, con las relaciones internacionales. Una persona que me conoce tanto, que logra generarme una carcajada en cuestión de segundos. La persona que siempre está. Mi hermano menor, no tan chico ya, a quien amo. Mi mamá, Roxana, el verdadero ejemplo de lucha, resiliencia y valentía. Es quien, cada amanecer, me demostró que siempre se puede seguir adelante. Desde pequeño, ha estado constantemente; posiblemente sea la persona que más me conoce, me protege y cuida. Sin ella, esto hubiera sido imposible. Su amor está presente en cada página de este trabajo. Por último, a mi papá, Mauricio. Paradójicamente, ha sido la persona que más me ha insistido en que estudie esta carrera, que sabía que me hace feliz, y no está presente para este momento. Su alegría, afecto y cariño son parte de mí, algo que nunca me van a poder quitar. Aunque físicamente no se encuentre más con nosotros, él fue quien más me acompañó redactando esta tesina. Sin lamentos ni tristeza, solo orgullo, amor y gratitud eterna, le dedico este trabajo a él.

Resumen

El presente trabajo analiza cómo influyen los *shocks* externos, especialmente los vinculados con Rusia, en el diseño y ejecución de las principales estrategias de seguridad energética y la política energética de la Unión Europea (UE) durante el periodo 2006 – 2024. Partiendo de esta base se plantean una serie de objetivos específicos, respondiendo cada uno a un capítulo de la tesina. El primero de ellos es identificar la relación que existe entre las estrategias de seguridad energética y la política energética desarrolladas por la UE y las “crisis del gas” (2006 - 2009). El segundo es precisar la influencia del conflicto de Ucrania en las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE (2014 - 2022). Por último, el tercero es analizar los vínculos que hay entre las nuevas estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE y la invasión rusa a Ucrania (2022 - 2024). Para ello se hace uso de un marco teórico donde se prioriza una perspectiva pluralista integrativa, utilizando un enfoque realista neoclásico, explorando cómo influyen las variables sistemáticas y domésticas en la construcción de las estrategias de seguridad energética y la política energética europea. También se utilizan una serie de herramientas de otras teorías racionalistas, como la interdependencia compleja o el neorrealismo. El trabajo plantea que las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE han sido predominantemente reactivas a los *shocks* externos.

Palabras Claves: Unión Europea, Estrategias de Seguridad Energética, Política Energética, Shock Externo, Reactividad.

Índice

Introducción	5
Capítulo I: La Construcción de la Política Energética Común	17
La vinculación energética entre Rusia y la UE	17
Competencias propias de los Estados, competencias exclusivas de la Unión y competencias compartidas. La construcción de las primeras estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE	21
La cuestión energética en el Tratado de Lisboa	24
Conclusiones parciales	25
Capítulo II: Las crisis del gas como primer gran shock energético del siglo XXI	27
Hacia la primera crisis del gas (1992 - 2005)	27
La advertencia subestimada: la crisis del gas del 2006	30
La historia se repite: la crisis del gas del 2009	33
Conclusiones parciales	37
Capítulo III: ¿Prevención o reacción? El conflicto en Ucrania entre 2014 y 2022	39
El conflicto de Ucrania (2014 - 2015)	39
La reacción político - diplomática de la UE	42
Estrategias de seguridad y política energética de la UE (2014 - 2022). Respuesta al conflicto en Ucrania, profundización y algo más	46
Conclusiones Parciales	57
Capítulo IV: La invasión rusa a Ucrania y las estrategias de seguridad energética. Reacción, re-adaptación y resiliencia.	59
Cuando Rusia invadió Ucrania. Los inicios de la guerra en Ucrania (2022)	60
El conjunto de sanciones más grande de la historia	62
Una vez es una casualidad, dos veces es una coincidencia, pero tres veces es un patrón. El accionar de la UE en materia energética tras la invasión rusa de Ucrania	68
Entre la construcción de una estrategia de seguridad energética común y las políticas ad-hoc de los Estados miembros	73
Conclusiones parciales	79
Conclusiones Finales	81
Referencias Bibliográficas	89

Introducción

Desde su origen hasta la actualidad, la política energética ha sido un componente crucial que ha impulsado y dinamizado gran parte del proceso de integración europea. Iniciando con la fundación de la Comunidad del Acero y del Carbón (CECA) hasta el presente proyecto de la “Unión de la Energía,” la Unión Europea (UE) ha atravesado distintas fases en las cuales las cuestiones energéticas han servido tanto para unificar intereses como para generar debates.

La cuestión energética se encuentra en el germen de la UE. El hecho de que la propuesta inicial presentada por el ministro de Relaciones Exteriores francés, Robert Schuman, consista en un plan que buscaba la coordinación y la producción conjunta de carbón y acero entre Francia y la República Federal Alemania (RFA), con la incorporación posterior de Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, demuestra esto. Así, en 1951, surgió la CECA mediante el Tratado de París. Como se establece en su artículo segundo, el objetivo principal del acuerdo era garantizar la libre circulación de carbón y acero, así como el acceso a las fuentes de producción de estos materiales (CECA, 2017). De esta manera, se puede afirmar que la energía constituye un elemento central en la conformación de lo que más tarde se convertiría en la UE.

Tras el notable éxito de la CECA, el proceso de integración se profundizó aún más. En 1957, se firmaron los Tratados de Roma, que dieron lugar a la fundación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). La EURATOM tenía como fin fomentar el uso pacífico de la energía nuclear, así como la investigación y el desarrollo en este ámbito. Esto fue particularmente innovador para la época, considerando que en 1954 la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética (URSS) había construido la primera central nuclear de la historia.

Así, la CEE podía competir directamente con el amenazante desarrollo nuclear soviético, como también generar una política energética común. La energía atómica se percibía como una alternativa frente a la escasez endógena de fuentes de energía en estos países. Tanto la EURATOM como la CECA surgieron en un contexto histórico específico, en el que la demanda de energía era fundamental para la recuperación económica posterior a la Segunda Guerra Mundial, así como para mantener los niveles de crecimiento y desarrollo necesarios para sostener el modelo europeo del Estado de bienestar.

Durante las décadas siguientes, el proceso de integración se profundizó y amplió, abarcando nuevas áreas de interés, desarrollando instrumentos jurídicos e instituciones, y aumentando el número de miembros en el bloque comunitario. La incorporación de nuevos países condujo a una diversificación de la matriz energética. La vulnerabilidad externa de la CEE se manifestó especialmente durante los *shocks* petroleros de la década de 1970. Durante este período, algunos Estados de las Comunidades Europeas (y otros futuros miembros) comenzaron a realizar acuerdos con la URSS para adquirir el denominado “gas rojo” (gas soviético).

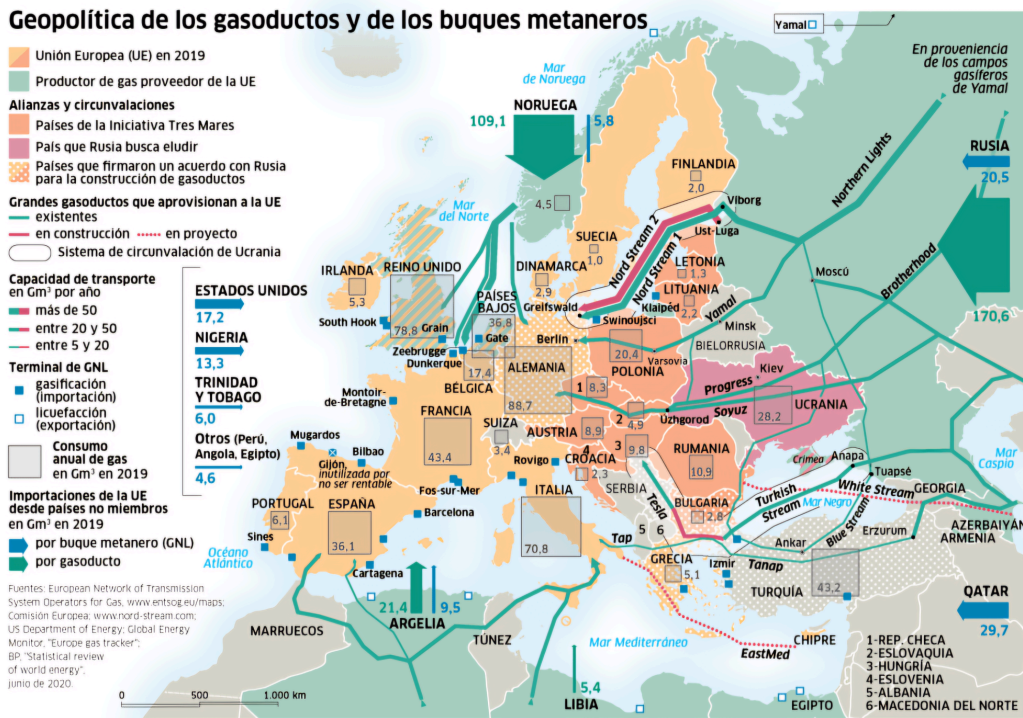
Con la disolución de la URSS, el comercio energético con Moscú experimentó un crecimiento exponencial. Todo esto condujo al inicio de una interdependencia mutua entre la UE y Rusia en el sector energético. Esta situación generó una especie de contención mutua,

ya que ambas partes eran sensibles y vulnerables a las acciones de la otra (Högselius, 2013). Cabe destacar que, en este periodo, a excepción de la energía nuclear y el carbón, el resto de las fuentes energéticas seguían siendo estrictamente competencia de los Estados miembros.

Con la implementación de las reformas a través del Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992), se comenzaron a abordar de manera colectiva asuntos como el mercado interior, la política medioambiental, la investigación y el desarrollo tecnológico, así como las redes transeuropeas (Urrea Corres, 2011: 117). La preocupación por la regulación del sector energético llevó a que, con la consolidación y profundización del proceso de integración, desde Bruselas se empezaran a esbozar, y luego a ejecutar, estrategias de seguridad energética. Es recién con el Tratado de Lisboa (2007) cuando se incorporan competencias europeas en materia energética, aunque los Estados mantienen la capacidad para determinar las condiciones de explotación de los recursos energéticos, las fuentes de energía y el abastecimiento energético.

El artículo 194.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) establece los siguientes objetivos: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia y el ahorro energéticos, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas (TFUE, 2012: 88).

La UE no posee suficientes fuentes energéticas propias para hacer frente a la demanda de los consumidores, teniendo una gran dependencia respecto a los recursos energéticos que se encuentran en el exterior de sus fronteras, principalmente el gas natural y el petróleo. Es por eso que para Bruselas es fundamental poseer políticas energéticas asertivas y una estrategia de seguridad energética coherente para poder hacer frente a dicha vulnerabilidad. Actualmente una extensa red de gasoductos conecta la UE con Rusia.



Fuente: Le Monde Diplomatique Cono Sur (2021)

Para poder comprender las estrategias de seguridad energética y la política energética europea en materia energética es fundamental el concepto de seguridad energética. Definido por la bibliografía como un concepto polisémico, sumamente amplio y complejo, la seguridad energética es un término dinámico en el tiempo (Olivares, 2017; Jacek, et al, 2023). En este trabajo se ha de comprender por *seguridad energética* a la capacidad que tiene un actor de abastecimiento, disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de fuentes de energías efectivas y competitivas a un precio asequible para todos los consumidores respetando las normativas y objetivos sustentables (Olivares, 2017; Herrero 2016; Parlamento Europeo, 2020a; TFUE, 2012).

Este concepto está compuesto por cuatro dimensiones claras, conocidas por las “4 A” según sus iniciales en inglés. Las primeras dos dimensiones constituyen el enfoque clásico de la seguridad energética, mientras que las últimas dos son incorporaciones más “modernas”. En primer lugar está la disponibilidad (*availability*), haciendo referencia a la producción e importaciones totales de energía sobre el consumo total. Luego se encuentra la asequibilidad (*affordability*), la cual prepondera la estabilidad y factibilidad de los precios, midiendo la diversificación, el acceso, la descentralización de los mercados, la fiabilidad de los socios y la equidad entre los consumidores. En tercer lugar está la accesibilidad (*accessibility*), “medida por las siguientes métricas cualitativas: estabilidad de importaciones, comercio, estabilidad política, poder militar, y seguridad y fiabilidad” (Paravantis y Kontoulis, 2020: 9). Finalmente está la aceptabilidad (*acceptability*), en la cual se tiene en consideración el medio ambiente, la inversión, la transparencia, la aceptación social, etc (Paravantis y Kontoulis, 2020). Se sumará a estas dimensiones el desarrollo tecnológico, con foco en la eficiencia,

infraestructura, investigación y educación a los consumidores, así como también la gobernanza intra-europea (Pravantis y Kontoulis, 2020).

A su vez, la UE posee un heterogéneo *mix energético*¹, debido a la descoordinación de acciones en materia energética, en su gran mayoría causadas por la reticencia de los Estados miembros a ceder parte de soberanía en esta materia. Desde 1996 Bruselas ejecuta una serie de *paquetes energéticos* que constituyen un conjunto de medidas, acciones, regulaciones y legislaciones diseñadas y ejecutadas por la Comisión Europea cuyo objetivo es liberalizar el sector energético, diversificar las fuentes de energía y reducir las vulnerabilidades externas de la Unión. Durante los años 1996 y 1998 se adoptó el Primer Paquete Energético, relativo a la liberalización progresiva de los sectores de la electricidad y el gas. Este proceso de apertura se profundizó en 2003 con la elaboración del Segundo Paquete Energético, el cual tenía como fin que los consumidores puedan elegir a sus proveedores de gas y electricidad ante una oferta más amplia (Parlamento Europeo, 2020b).

Estos paquetes generalmente son funcionales a la política, regulaciones y estrategia energéticas de la UE. Se puede entender como *política energética* a una política pública (diseñada, aprobada y ejecutada por las instituciones europeas en este caso) abocada a la regularización del sector energético. Estas políticas son de extrema relevancia debido a la consideración de la energía como “un *input* de uso generalizado en la totalidad de los sectores productivos y un bien imprescindible en el consumo de las economías domésticas”. (Aranzadi, 2014: 79). Solo puede haber una política energética en cada momento.

El ex ministro de energía español, Claudio Aranzadi, destaca una tríada de objetivos que guían la política energética europea: la competitividad, la seguridad y la sostenibilidad. A estos objetivos se le podrían sumar la asequibilidad de precios, la integración y la innovación. El exministro define las regulaciones como el conjunto de normativas establecidas por las instituciones europeas, así como las intenciones de dichas autoridades de alcanzar los objetivos de la estrategia de seguridad energética y corregir las diversas deficiencias del mercado (Aranzadi, 2014). El texto base donde se define la política energética de la UE es el artículo 194 del Tratado de Lisboa, el cual analizaremos en el capítulo primero.

Ahora bien, debemos diferenciar entre la *política* energética y la *estrategia* de seguridad energética. Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, citados en la obra de Balestri y Ferro Moreno, definen la estrategia como un concepto conflictivo, con múltiples definiciones. Se entiende por *estrategia* a un documento que establece lineamientos relativos, marcando un camino a seguir, que permite alcanzar logros, determinar posiciones y afirmar una visión e identidad (Balestri y Ferro Moreno; 2015:69).

A su vez, las estrategias también conllevan detrás actitudes que pueden ser de tipo preventivas, reactivas y proactivas. Las primeras buscan anticipar los cambios, analizando las tendencias y acontecimientos venideros, previniendo situaciones complejas. Las segundas

¹ Nos referimos a una diversa matriz energética que combina diferentes fuentes de energía que se utilizan para satisfacer las necesidades energéticas de los países miembros de la UE. Este *mix* varía según cada Estado miembro. A nivel europeo encontramos cinco grandes grupos que son el petróleo y sus derivados, el gas, la energía nuclear, las energías renovables y el carbón. La matriz energética europea es dinámica y cambiante.

confrontan escenarios conflictivos y amenazantes que generalmente no pudieron ser anticipados de la forma debida. Por último, las estrategias proactivas son las que, por voluntad propia, los actores construyen un camino a seguir en el futuro, tomando la iniciativa, sin que esto signifique que no se tenga en cuenta el futuro o el contexto (Balestri y Ferro Moreno; 2015). En este caso particular las estrategias guían el comportamiento y accionar de la UE y contienen una serie de objetivos predeterminados, variantes según el contexto y el contenido. En la mayoría de los casos es la Comisión Europea (CE) la institución que se encarga de la elaboración de las mismas. En el caso particular de la UE las estrategias en esta materia siempre tienen como objetivo la persecución de la seguridad energética.

Durante el siglo XXI la mayoría de las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE fueron una serie de respuestas a condicionantes externos, provenientes en su gran mayoría de un actor fundamental en la matriz energética europea, Rusia. Como bien dijimos, la dependencia con Rusia, principalmente en lo concerniente al gas, viene de larga data, iniciando en un proceso construido fundamentalmente en los años 1970 y profundizado en las décadas posteriores. La fiabilidad del suministro ruso no fue puesta en duda recién hasta principios de este siglo. En los años 2006 y 2009 se produjeron las denominadas crisis del gas, que expusieron la dependencia que poseía la UE en materia gasífera respecto de la Federación Rusa. Es por eso que en el año 2009 el Parlamento Europeo (PE) junto con el Consejo Europeo aprobó las directivas que constituyen el Tercer Paquete Energético (TEP) (Sharples; 2014), que es “hijo” de este contexto de conflictividad y extrema vulnerabilidad entre Rusia, Ucrania y la UE.

En el transcurso de la segunda década del presente siglo, los fenómenos políticos del Euromaidán en Ucrania, la anexión rusa de Crimea y la guerra del Donbass deterioraron la imagen de Rusia y aumentaron los cuestionamientos hacia el actor. Es así cómo se produjeron debates al interior de la UE respecto a los beneficios y vulnerabilidades que podría conllevar la situación de interdependencia gasífera con Moscú.

Finalmente, en el año 2022 la invasión rusa a Ucrania precipitó un cambio en los suministros, distribución y consumos de energía al interior de la UE. Tanto los Estados miembros como Bruselas implementaron medidas *ad-hoc* para luego dar paso a mecanismos más elaborados que pudieran dar respuesta a las amenazas y desafíos que conlleva la situación de extrema tensión y crisis con Moscú en esta área. Por lo anteriormente expuesto resulta evidente que el recorte temporal del presente trabajo es el periodo 2006 - 2024, incluyendo en este último año todos los acontecimientos comprendidos únicamente en el primer semestre del mismo.

La hipótesis de este trabajo es que el diseño y ejecución de las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE durante el periodo 2006-2024, termina siendo configurada y fuertemente condicionada por una serie de factores externos o sistémicos. En el periodo estudiado, estas limitaciones surgen particularmente de las consecuencias de estos tres grandes acontecimientos: las crisis del gas (2006 - 2009), el conflicto de Ucrania (2014 - 2022) y la guerra de Ucrania (2022 - 2024). Si bien estos no son los únicos sucesos que las condicionan, sí se los puede identificar como los más relevantes. El común denominador de estos conflictos es el actor conectado con los mismos, Rusia.

Es importante destacar que el foco puesto en estos *shocks* externos no desconoce la existencia de variables domésticas que influyen en la construcción de las estrategias de seguridad energética y la política energética europea. Elegimos para este trabajo al *realismo neoclásico* porque es un enfoque que nos permite congeniar lo interno y lo externo. Puede ser descrito como “una síntesis del realismo clásico y el *neorrealismo*, con la inclusión de variables domésticas en el análisis, ya que el realismo neoclásico sugiere que lo que hacen los Estados depende en gran medida de las preferencias derivadas internamente” (Česnakas, 2010: 45).

Primero que nada debemos referirnos a las unidades de análisis, que en este caso son la UE y Rusia en mayor medida, y Ucrania en menor medida. Mientras la primera es un ente *sui-generis* difícil de definir, las otras dos unidades son Estados tradicionales. La UE está integrada de Estados y si bien puede parecer cuestionable *a priori* la aplicación del realismo neoclásico al análisis de la política energética de un actor que no es un clásico Estado - nación moderno, esto es erróneo. En primer lugar la UE posee una política energética, que más allá de sus cuestionamientos, alcanza grados de coherencia y efectividad mayores que los de actores estatales clásicos. El artículo 194.1 del TFUE refuerza este planteo. Por otro lado, la existencia de instituciones como la Comisión, el Parlamento y el Consejo, involucrados directamente en las estrategias y la política energética de la Unión, demuestran la presencia de un proceso de toma de decisión, que en última instancia produce resultados, como las directivas, las decisiones o las reglamentaciones. Más allá de que la UE no es un actor estatal tradicional, puede ser analizado bajo el prisma del realismo neoclásico (Smith, 2016).

En este enfoque nos encontramos con tres tipos de variables: independientes, intervinientes y dependientes. El primer tipo hace referencia a la posición del actor internacional en el mundo, tanto el lugar que ocupa y cómo está distribuido el poder. El sistema internacional constriñe y determina en gran medida el accionar de los actores. Esta idea es compartida con los neorrealistas (Rose, 1998). Kenneth Waltz parte de la premisa que el sistema internacional, compuesto por unidades y la estructura, tiene como principio ordenador la anarquía. El sistema es descentralizado y se produce una coordinación entre las unidades, las cuales son auto interesadas. La autoayuda de las unidades conlleva a que cada Estado es responsable de su propia seguridad, lo cual limita la cooperación internacional y desemboca en que esté sujeta a las circunstancias de las situaciones del poder (Waltz, 1988).

El segundo tipo de variable, interviniente, tiene que ver con los factores domésticos que influyen, en este caso, en la construcción de las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE. Tres elementos pueden desprenderse de aquí, la identidad, las percepciones y el proceso de toma de decisiones de los actores. La identidad está integrada por los valores, las ideas, la moral y el ambiente cultural que guía y condicionan las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE (Smith, 2016). El proceso de toma de decisiones hace referencia a los actores que participan en la construcción y ejecución de estas políticas y las estratégicas al interior de la UE. Los líderes deben ser hábiles para movilizar los recursos necesarios con el fin de la consecución de sus objetivos, deben saber instrumentalizar el poder estatal (Rose, 1998).

Rose explica que “las decisiones de política exterior son tomadas por líderes y élites políticas reales, y por lo tanto, son sus percepciones del poder relativo las que importan, no simplemente las cantidades relativas de recursos físicos o fuerzas existentes” (2008: 147). En este caso podemos resaltar a las instituciones europeas, los Estados miembros, algunos estadistas y la presencia de otros actores esporádicos como actores del proceso de toma de decisión (Smith, 2016). Si bien el presente trabajo no hace foco sobre estos últimos, no podemos negar que algunos de estos actores de presencia esporádica tienen un rol relevante en la construcción de la política energética, destacándose en caso particulares no analizados, el rol que juegan los grupos de presión tales como los movimientos ecologistas y verdes, el *lobby* de las corporaciones energéticas, la opinión pública, los partidos políticos que conforman las coaliciones de gobierno de los Estados, así como los opositores y las empresas transnacionales de energía². No obstante, estos actores no ocupan un rol de relevancia central como sí lo hacen los estadistas, las instituciones europeas y algunos Estados miembros.

Por último, están las percepciones de los estadistas o de los líderes de los Estados. Las creencias, ideas o el sistema de valores de un tomador de decisiones relevante y clave puede afectar la estrategia de seguridad y la política energética de la UE, ya sea de forma parcial o total. Incluso la presencia de creencias incorrectas puede generar efectos distorsivos (Rose, 1998). Las estrategias de seguridad energéticas europeas del siglo XXI estuvieron moldeadas en gran medida por las percepciones y opiniones sobre los shocks externos de los principales líderes, como Angela Merkel, José Manuel Durão Barroso, Jean Claude Juncker y Ursula von Der Leyen, entre otros.

Aunque todas las variables sean importantes, en este trabajo se resalta la importancia de dos en particular. Como *variable independiente* están los *shocks* externos que han determinado en mayor medida el accionar en materia energética de la Unión, los cuales han condicionado a la variable dependiente. Por otro lado, la *variable interviniente* son las percepciones de los estadistas europeos sobre esos *shocks* externos y fundamentalmente sobre la Federación de Rusia. La incorporación de las percepciones como un elemento a considerar es de gran utilidad. Permiten explicar cómo Rusia es vista inicialmente como un socio fiable, luego poco confiable, posteriormente como un desafío y finalmente como una amenaza. Finalmente, la *variable dependiente* serían las estrategias de seguridad energética y la política energética de la Unión. Se utilizará este enfoque porque, en el caso particular de la UE, ni los factores domésticos ni los factores sistémicos -considerados en forma aislada- son suficientes para analizar y explicar los cambios en las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE.

Si bien el realismo neoclásico nos brinda herramientas útiles, el diseño y ejercicio de las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE pueden ser analizados

² Son los movimientos verdes y el lobby energético los que más intentan influir en el diseño de las estrategias y acciones de los Estados y la UE. Los movimientos verdes presionan por medidas más sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, que sean climáticamente neutrales, impulsando la transición hacia energías renovables y eficientes. El lobby energético, compuesto por grandes empresas transnacionales, busca influir en la política energética para proteger sus intereses, asegurar la viabilidad económica de sus inversiones y maximizar sus ganancias. Pero las corporaciones no suelen ejercer presión en contra del interés nacional. Esto se debe a que implica un sector monopólico/oligopólico con el Estado como principal accionista.

desde diversos enfoques. Cada enfoque teórico se focaliza en distintas cuestiones, resaltando o destacando una serie de elementos considerados indispensables para comprender la realidad internacional, pudiendo ser aplicados después a casos concretos (Lorenzini; 2017; Dunne, Hassen y Wight; 2013). Realizando una analogía respecto a una cámara fotográfica, no se puede ni sería del todo útil tener todos los lentes puestos al mismo tiempo. Esto significa que no podemos usar todas las teorías juntas. Sin embargo, podemos utilizar distintos accesorios y graduar los lentes.

Es por eso que el presente trabajo no busca romper los límites impuestos por la factibilidad, pero sí demuestra que podemos aplicar algunos elementos de diversas perspectivas teóricas que no sean incompatibles y sean útiles para los fines de esta tesina. Esto se refleja en el concepto de Pluralismo Integrativo, resaltando la utilidad de aplicar un enfoque que contemple múltiples dimensiones (Dunne, Hassen y Wight; 2013). No se entiende como una síntesis teórica, ni un eclecticismo puro, que busca crear algo con lo mejor de cada teoría, lo cual decantaría en un trabajo flácido e inconsistente. El Pluralismo Integrativo parte de la base de la aplicación de un punto de vista multidimensional, que se oriente a analizar una problemática compleja (la política energética y las estrategias de seguridad energéticas de la UE) con un encuadre cohesionado e integral (Dunne, Hassen y Wight; 2013). Por otro lado, en los últimos años, las estrategias de seguridad energética europea han cambiado los supuestos base que las constituyen. Analizarlas con el lente equivocado llevaría a errores de interpretación de estas. Es por eso que las perspectivas teóricas presentes en el trabajo comparten una serie de supuestos, partiendo de una base racionalista.

Es por eso que otro enfoque útil para analizar la seguridad energética europea es la *Teoría de la Interdependencia Compleja*, materializada y explicada en la obra de Robert Keohane y Joseph Nye, “Poder e Interdependencia” (1988). Esta óptica ha cobrado cada vez más relevancia, estando presentes en las estrategias y en políticas de algunos Estados miembros, como fue la política energética alemana en los gobiernos de Angela Merkel, basada en la idea de que una relación de interdependencia con Rusia en este ámbito fortalecería la cooperación y reduciría las probabilidades de conflicto debido a los altos costos asociados.

En las estrategias implementadas por las instituciones europeas desde finales de los años 90 hasta mediados de la década del 2010 existía una clara visión liberal de la seguridad energética que presumen que la existencia de una interdependencia entre la UE y Rusia en materia energética llevaría a un equilibrio entre ambos actores. La construcción de una reputación de socio energético confiable por parte de Moscú ayudó a que esta lectura impere. Según Keohane y Nye la “interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores en diferentes países” (1988: 22), en donde suele existir una asimetría. La interconexión no implica interdependencia, así como tampoco esta última implica beneficios mutuos asegurados o una situación de dependencia mutua equilibrada (Keohane y Nye: 1988).

Los autores comentan que “el poder puede pensarse como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían (...) [o también] puede concebirse como en términos de control sobre los resultados” (Keohane y Nye, 1988: 25). Para distinguir

poder de interdependencia se plantean dos dimensiones fundamentales del poder, la sensibilidad y la vulnerabilidad. La primera es el grado de respuesta frente al impacto causado por una situación externa a corto plazo, producto de la creciente vinculación. La sensibilidad surge de interacciones y vinculaciones en un marco de políticas que permanece invariado. La vulnerabilidad se centra en los costos a mediano y largo plazo para implementar alternativas que los actores deben afrontar, así como en los costos que continúan sintiéndose una vez que la política ha sido modificada. Que un país sea sensible no significa necesariamente que sea vulnerable (Keohane y Nye, 1988).

Como veremos, en materia energética la UE es por momentos sensible y por otros momentos sensible y vulnerable a los *shocks* externos causados por el accionar ruso. Una hipótesis difundida fuertemente es que la dependencia rusa de los ingresos del comercio energético con Bruselas hacía prácticamente imposible que éste se corte. Ahora bien, la exageración o sobredimensión de esta interdependencia como algo positivo y que generaba contención mutua llevó a obviar o desestimar una posibilidad poco desarrollada por Keohane y Nye, pero presente en su obra. La manipulación de la vulnerabilidad dentro de un marco de interdependencia implica la explotación intencional de vulnerabilidades económicas o socio-políticas por parte de un actor, con el objetivo de cumplir un fin. Si bien conlleva costos, el actor está dispuesto a pagarlos ya que considera que existe un interés subyacente ulterior. Una vez que se manipula la interdependencia asimétrica se habilita la opción de una contrarespuesta que puede llegar a ser de carácter militar (Keohane y Nye, 1988).

En los últimos años se ha retomado y actualizado esta noción de manipulación de la vulnerabilidad en un marco de interdependencia a través del concepto de *Weaponized Interdependence*³ (WI) o interdependencia armada en español. Daniel Drezner la define como “una condición bajo la cual un actor puede explotar su posición en una red integrada para obtener una ventaja de negociación sobre otros en un sistema cerrado” (Drezner, 2021: 1). El autor sin embargo advierte que en la academia se está produciendo uso abusivo del concepto, describiendo situaciones que poco tienen que ver con la WI. Drezner va más allá de Keohane y Nye y explica que es importante saber explotar la interdependencia. Para esto es necesario tener un sistema político - económico robusto y bien coordinado, así como también debe existir una falta de conciencia sobre la posibilidad de una respuesta o sanciones por el uso de la interdependencia armada.

Emily Mierding (2021) describe la WI en el sector energético, destacando la existencia de tres dimensiones: las redes de comercialización, el transporte y las transacciones financieras. En la comercialización se incluye la producción y origen del abastecimiento, así como la relación entre los oferentes y demandantes. Los únicos actores capaces de explotar la red son los grandes importadores o exportadores globales. En el transporte existen dos modalidades, las tuberías (oleoductos - gasoductos) o el transporte marítimo (por barcos petroleros o los buques metaneros que llevan el gas). Respecto a las tuberías, son de gran valor las rutas que atraviesan las mismas, así como las empresas que las gestionan y la infraestructura, como las compresoras o las terminales de conversión de gas. El enfoque sobre el transporte marítimo

³ Ante la ausencia de una traducción adecuada o un término equivalente en español, el mismo será escrito en inglés a lo largo del trabajo.

no solo abarca las rutas marítimas y las grandes empresas propietarias de los barcos, sino también los puntos de estrangulamiento, donde se producen cuellos de botella y se puede controlar gran parte de la ruta, como el Estrecho de Malaca o los Dardanelos.

Finalmente, es importante destacar las transacciones financieras en el mercado de la energía. Estas se realizan principalmente en dólares estadounidenses, que actúan como la moneda de intercambio internacional predominante. En el contexto europeo, el euro también desempeña un papel crucial en dichas operaciones. Además, las instrucciones financieras de pago a nivel internacional se gestionan a través de sistemas especializados, siendo el sistema SWIFT uno de los más utilizados y reconocidos en este ámbito (Mierding, 2021).

La UE, pero fundamentalmente ciertos Estados miembros, habían considerado como algo exageradamente costoso y arriesgado que Rusia instrumentalice en su favor la energía, y la utilice como un “arma” contra los europeos. Sin embargo, y como se desarrollará más adelante, en cierta medida, esto finalmente sucedió.

Incorporadas ciertas herramientas conceptuales de la “Teoría de la Interdependencia Compleja” y de la WI al prisma central del realismo neoclásico, podemos añadir un último enfoque teórico, que por sí solo sería insuficiente para cumplir con los fines analíticos de este trabajo, pero en conjunto con las demás herramientas, profundiza y nutre algunos aspectos.

En su ensayo “The Myth of National Interdependence” (2018), el ya mencionado Waltz plantea tres ideas interesantes para el análisis de la interdependencia entre los actores. La primera, y más importante, es contraria a la idea de que la interdependencia lleva a una mayor cooperación y esto a una mayor paz. “La estrecha interdependencia implica una cercanía de contacto y aumenta la posibilidad de al menos conflictos ocasionales. Es difícil iniciar una guerra a menos que los participantes potenciales estén de alguna manera estrechamente vinculados” (Waltz, 2018: 95). La segunda es lo que denomina una “ley de hierro: una alta desigualdad entre unidades similares significa baja interdependencia”⁴(Waltz, 2018: 97). La última es que “Los países grandes y económicamente bien desarrollados, que son cruciales en la política mundial, pueden avanzar más rápidamente hacia una condición de autarquía” (Waltz, 2018: 101). Estos Estados tienen la capacidad de asumir el desacoplamiento a un costo relativamente bajo en caso de ser necesario.

Estas ideas se contraponen a las sostenidas por la UE bajo el enfoque de la teoría de la interdependencia compleja. Si bien es interesante y sumamente útil para el presente trabajo la noción de que los actores más poderosos poseen más recursos y formas para enfrentar un desacople, también es cierto que, en condiciones de interdependencia asimétrica, como es el caso de la vinculación gasífera entre Rusia y la UE, esto no es practicable del todo. En última instancia, existe un grado de sensibilidad entre los actores, y dependiendo del *shock*, cierto grado de vulnerabilidad⁵.

⁴ Se incluye una traducción al español de la cita en inglés o portugués. En adelante no se aclara si la cita textual estaba en otro idioma y se incorpora directamente en español.

⁵ Si bien todos los actores que integran esta relación de interdependencia son sensibles y vulnerables en distinta medida, en el presente trabajo solo se hará foco en la sensibilidad y vulnerabilidad de la UE.

Es interesante considerar la perspectiva neorrealista de Waltz, que plantea que la interdependencia también aumenta la posibilidad de conflictos entre los actores. Esta idea no es descartada por los autores institucionalistas liberales, quienes mencionan que la interdependencia no conlleva beneficios *a priori*, aunque no profundizan ni explican esta noción de la misma manera que lo hace Waltz. Esto demuestra como los diferentes enfoques mencionados ofrecen aportes útiles para analizar cómo han evolucionado y se han modificado las estrategias de seguridad energética y la política energética europea frente a los shocks externos rusos.

Recapitulando, este trabajo parte de la *hipótesis* de que las principales estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE entre 2006 y 2024 se ven notablemente influenciadas por una serie de factores externos o sistémicos, destacando las “crisis del gas” (2006-2009), el conflicto en Ucrania (2014-2022) y la guerra de Ucrania (2022-2024), episodios que están estrechamente relacionados con Rusia. Focalizar en los factores externos no significa desconocer las variables domésticas, entre las que resaltan las percepciones de los estadistas. El análisis se centra en la UE y sus Estados miembros, considerándolos actores racionales unificados, así como también en las percepciones de algunos estadistas. Ante la ausencia de un marco teórico exclusivo sobre la seguridad energética, se adopta un enfoque pluralista integrativo para comprender la seguridad energética desde diversas perspectivas teóricas, tomando como óptica central el realismo neoclásico, junto con herramientas conceptuales de la interdependencia compleja y el neorrealismo. Esto no significa que se puede utilizar libremente cualquier concepto teórico, “creando un Frankenstein”. La utilidad de la herramienta teórica y conceptual se debe justificar de forma coherente, como se ha explicado precedentemente.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la *pregunta de investigación general* planteada es: ¿Cómo influyen ciertos factores sistémicos en el diseño y ejercicio de las principales estrategias de seguridad energética y la política energética de la Unión Europea durante el periodo 2006 – 2024? La pregunta central se desglosa en los siguientes *interrogantes específicos* que se presentan a continuación: 1) ¿Qué relación existe entre las principales estrategias de seguridad energética y la política energética desarrolladas por la Unión Europea y las “crisis del gas” (2006 - 2009)?; 2) ¿Cuál es la influencia del conflicto en Ucrania en las principales estrategias de seguridad energética y la política energética de la Unión Europea (2014 - 2022)?; 3) ¿Qué vínculos existen entre las nuevas estrategias de seguridad energética y la política energética de la Unión Europea y la invasión rusa a Ucrania (2022 - 2024)?

Finalmente debo destacar que el *objetivo general* del presente trabajo es analizar cómo influyen los principales *shocks* externos provenientes de Rusia en el diseño y ejecución de las principales estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE durante el periodo 2006 – 2024. Es así como, a priori, el foco está centrado más en la reactividad más que en la preventividad o la proactividad.

Para esto se buscará cumplir con una serie de *objetivos específicos*, los cuales estarán directamente relacionados con cada uno de los capítulos. El primero de ellos es identificar la

relación que existe entre las estrategias de seguridad energética y la política energética desarrolladas por la UE y las “crisis del gas” (2006 - 2009). El segundo es precisar la relación entre el conflicto de Ucrania y las principales estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE (2014 - 2022). Por último, el tercero es analizar los vínculos que hay entre las nuevas estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE y la invasión rusa a Ucrania (2022 - 2024).

Para alcanzar los objetivos propuestos, se llevó a cabo un exhaustivo relevamiento de fuentes y una investigación profunda. En cuanto a las *fuentes de información primarias*, se recopilaron documentos como Libros Verdes, informes y estrategias, así como el marco normativo compuesto por directivas, decisiones y reglamentaciones, todos ellos provenientes de diversas instituciones europeas, especialmente de la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. Asimismo, se analizaron discursos, comunicados y declaraciones de altos funcionarios de la UE y de los Estados miembros. Además, se utilizaron como fuentes clave, los acuerdos, protocolos y tratados internacionales, independientemente de su denominación.

Respecto a las *fuentes secundarias*, en la tesina se incluye información proveniente de publicaciones académicas, artículos especializados, libros, prensa especializada, diarios internacionales y publicaciones de centros de investigación. Las técnicas empleadas para la recolección de la información comprendieron el fichaje bibliográfico, documental y de discursos. En cuanto a las técnicas de análisis, se utilizaron el análisis documental, el análisis de contenido y el análisis del discurso.

El trabajo está compuesto de una introducción, cuatro capítulos y las conclusiones. En la introducción ya se han explicado las preguntas de investigación, los fines y objetivos de la investigación, su alcance, la hipótesis, la selección de fuentes, así como el marco teórico y conceptual. El primer capítulo incorpora una serie de antecedentes claves para comprender la política energética europea presente. En los consiguientes capítulos se desarrolla cada uno de los objetivos específicos, haciendo énfasis en cuál era la estrategia y política de UE previa al *shock* externo y cuál fue la posterior al mismo, desarrollando y contextualizando los acontecimientos que influyeron en dichos cambios o continuidades. A su vez, se pone el foco en cuál fue el rol de los actores más relevantes, sus percepciones e ideas, a través del uso de las herramientas teórico - conceptuales presentadas en la introducción. Finalmente, se esbozan las conclusiones finales y se observa la comprobación o no de la hipótesis inicial.

Capítulo I: La Construcción de la Política Energética Común

La matriz energética europea ha experimentado una transformación significativa en los últimos años. Aunque existe una tendencia hacia una mayor incorporación de energías renovables, el gas y el petróleo siguen ocupando un lugar preponderante en el mix energético de la UE. A pesar de producir un 44% de la energía consumida en 2021, la Unión importó el 56% restante, con casi la totalidad del petróleo y gas siendo importados (CE, 2023). La dependencia del gas ruso era particularmente notable, representando el 45% de la demanda total de gas en la UE en el año 2021 (CE, Dirección General de Energía, 2024). Por otro lado, Bruselas ha tenido dificultades a lo largo del siglo XX para establecer una política energética común. Es recién en los años 90 que se formularon las primeras estrategias de seguridad energética de la UE, así como fue en el presente milenio cuando, mediante el Tratado de Lisboa, se dota de un marco jurídico específico a la política energética.

Este capítulo explora cómo se llegó a la situación de dependencia energética con Rusia mientras se desarrollaba el proceso de diseño y la ejecución de las estrategias de seguridad energéticas comunes. Los momentos de este proceso son fácilmente identificables. Existe un primer impulso integracionista en la dimensión energética en los años 50 por parte de los seis países fundadores, un abandono del mismo y un re-impulso a partir de los años 90. De este modo, habrá que remontarse a los orígenes del proceso de integración europeo y su relación con la energía. Desde los Tratados de París y Roma en los años 50, que destacaron la importancia del carbón, la energía nuclear y el acero, hasta los primeros acuerdos de importación de gas soviético en los años 60 y 70, se analizará cómo la geopolítica y la economía moldearon esta interdependencia. A lo largo de este capítulo se examinarán los factores clave que impulsaron la vinculación energética entre Europa y la Unión Soviética, y posteriormente con Rusia, destacando la evolución de las infraestructuras y la política energética europea en respuesta a las fluctuaciones geopolíticas y económicas.

La vinculación energética entre Rusia y la UE

La matriz energética⁶ europea ha evolucionado drásticamente estos años. Si bien, como se podrá observar en los siguientes capítulos, hay una tendencia a la mayor presencia de las energías renovables en la misma, el gas y el petróleo no dejan de poseer un lugar predominante. Según Eurostat, en 2021 el petróleo representaba un 34,2%, el gas un 23,2% y las energías renovables un 17,2% del mix energético de la UE. Levemente por detrás se encuentran la energía nuclear (12,8%) y los combustibles fósiles sólidos como el carbón (12,4%) (CE, Eurostat, 2023). Como mencionamos, la UE produjo un 44% mientras que

⁶ La matriz energética constituye la totalidad de energía que se usa en un país proveniente de fuentes de energía primarias, mostrando cuánta participación tiene cada tipo de fuente (YPF, S/D). “Las fuentes de energía se denominan primarias cuando se extraen o capturan de la naturaleza, sea en forma directa, como en el caso de la energía hidráulica, eólica, solar, o después de un proceso de extracción o recolección, como el petróleo, el carbón mineral, la leña, etc; es decir que no han sido sometidas a ninguna modificación. Las secundarias son las que resultan de un proceso de transformación por medio de la aplicación de alguna tecnología, como sería el caso de la electricidad o las motonaftas” (Cárdenas, 2011: 33). En el caso de la UE la matriz es muy diversa y varía fuertemente entre los Estados miembros, por eso a lo largo del trabajo se utiliza el concepto de mix energético para describirla.

importó un 56% de la energía que consume. Prácticamente la totalidad del petróleo y gas fue importado (CE, Eurostat, 2023). Respecto al gas ruso la dependencia era gigantesca. En 2021 la demanda de gas en la UE fue de unos 400 mil millones de metros cúbicos⁷ (bcm), de los cuales 150 (45%) fueron importados desde Rusia (CE, Dirección General de Energía, 2024). Esto significa que en 2021 el 10,4% de la matriz energética europea provenía de la importación de gas ruso.

Dicho esto, ¿cómo se llegó a esta situación? Primero que hay que retomar la idea planteada en la introducción de que la cuestión energética cumple un rol fundamental en la génesis del proceso de integración europea. Mediante los Tratados de París y Roma, se reconoció la importancia del carbón, la energía nuclear y el acero (insumo estratégico para la producción, comercialización y transporte de energía). Europa occidental empezaba a reconocer su situación de escasez de recursos y buscaba saldar su déficit. Mientras tanto, del otro lado del telón de acero, la URSS empezaba a realizar tareas de exploración, explotación, transporte y conversión de gas. Año tras año se descubrieron nuevos yacimientos gasíferos en territorio soviético.

Hacia fines de la década de 1960, frente a la *Ostpolitik*⁸ alemana y la política de *détente* con Estados Unidos (EEUU), la URSS empieza a negociar de forma exitosa con ciertos Estados europeos (Högselius, 2013). Es así como en 1968 Austria sería el primer país de Europa Occidental en importar gas soviético, secundado en años posteriores por Francia, la RFA e Italia. Se debe aclarar que las negociaciones y los acuerdos fueron firmados por empresas y no por los gobiernos. El sector gasífero es un área de la economía donde existen monopolios naturales, por tanto, estas empresas controlaban toda la cuota o una gran parte del mercado gasífero de cada país. Las empresas no contrariaban los intereses nacionales de los Estados, en su mayoría eran estatales, aunque existieron casos de empresas privadas⁹. Por otro lado, algunas controlaban también el sector petrolero. Las compañías centrales en esta primera etapa de relaciones euro-soviéticas son la austríaca Österreichische Mineralölverwaltung (ÖMV), la italiana Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), la francesa Gaz de France (GdF) y la alemana Aktiengesellschaft für Kohleverwertung (Ruhrgas). En la contraparte soviética nos encontramos con el Ministerio de la Industria del Gas (Mingazprom). De todas estas empresas Ruhrgas era la única privada, siendo la empresa alemana preponderante en el sector gasífero alemán, pero no la única (Högselius, 2013).

⁷ Existen diversas formas de medir la energía, dependiendo de la fuente, la forma de conversión de ésta y otras variables. Por ejemplo, según la Unión Internacional del Gas (IGU) “el gas natural se puede medir en unidades métricas o imperiales: por contenido energético: gigajulios (GJ) o millones de unidades térmicas británicas (MMBtu); o por volumen: metros cúbicos (m³) o pies cúbicos (cf)” (IGU, 2024: párr 32). En el presente trabajo se utilizan los m³ en términos de millones como simplificación, ya que no es de relevancia el dato per se sino que lo pertinente es el análisis de dicho dato.

⁸ Política exterior ejecutada por la RFA basada en tender puentes y fortalecer lazos con la Unión Soviética. La misma fue iniciada e impulsada por el canciller Willy Brandt. Los acuerdos gasíferos fueron una piedra fundamental en la construcción de estos vínculos. La *ostpolitik* continúa hacienda ejecutada por el Estado alemán bajo diversos gobiernos y momentos históricos, sufriendo modificaciones, pero nunca alterando su esencia.

⁹ En la actualidad la mayoría de esas empresas cotizan en bolsa y los Estados son accionistas mayoritarios o poseen una porción interesante de los activos de dichas compañías. Este proceso de apertura y liberación se inició en la década de 1980 pero se profundizó con la liberación del sector energético en los 1990.

Durante la década de 1970 se establecieron los primeros acuerdos de comercialización de gas entre los Estados europeos y la URSS. El comercio gasífero entre estos actores era algo prácticamente “natural”. Los motivos para explicar este acercamiento sobran, y siguen siendo relevantes en la actualidad. En primer lugar, vemos cómo la geografía juega un papel fundamental. La cercanía entre la URSS y los Estados de Europa occidental, el descubrimiento de nuevos yacimientos gasíferos en Siberia y la abundancia gasífera, frente a las limitadas reservas neerlandesas que no podían garantizar el suministro de todos los países europeos, explican en gran medida cómo se establecen los vínculos (Högselius, 2013).

El precio no era una cuestión menor. Si bien el “gas rojo” no era necesariamente económico, su valor sí era negociable, de manera que los precios fueran accesibles para el mercado europeo y permitieran a Moscú obtener ganancias. También durante estos años se introdujo la cuestión medioambiental. En un contexto en el que la agenda climática global estaba emergiendo, con eventos importantes como la Cumbre Mundial de la Tierra de Estocolmo en 1972, el gas soviético representaba una gran oportunidad para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (Högselius, 2013). El consumo de gas emite aproximadamente un 40% menos de GEI que el carbón y un 20% menos que el petróleo (US Energy Information Administration, 2024).

Otro aspecto fundamental es la geopolítica. Las inversiones soviéticas para comercializar gas con Europa estuvieron motivadas fundamentalmente por el “interés nacional” más que por las ventajas financieras. La URSS realizó costosas inversiones en infraestructura con un trabajo a contrarreloj para poder comercializar su gas. El “padre” del gas soviético, el ministro de Mingazprom, Alexei Kortunov, veía al gas como una llave para distender las relaciones con Occidente, proyectar el poder e influencia soviética y competir con EE.UU. en el ámbito energético. No solo buscaba asegurar una sólida red de infraestructura, sino que comprendía que el gas era fundamental en el proceso de modernización de la URSS. Para proyectar una imagen de socio confiable, una vez firmados los acuerdos con ÖMV, ENI, GdF y Ruhrgas, Moscú privilegió el cumplimiento de los acuerdos a como dé lugar en detrimento de su propia población en algunos casos (Högselius, 2013). Es así como los problemas en el suministro producidos en el periodo fueron en su mayoría por fallas técnicas en la infraestructura más que por voluntad política.

Si bien la URSS no era el único proveedor, existía una dificultad por parte de los Estados europeos para establecer vínculos fiables con otros proveedores como Noruega, que privilegiaba el abastecimiento interno, o la tumultuosa y recientemente independizada Argelia. Por su parte, los países europeos tenían diferentes intereses para vincularse con Moscú. Los más visibles probablemente sean los de la neutral Austria o la comunista Checoslovaquia, cuyos objetivos eran los de convertirse en *hubs* energéticos (Högselius, 2013).

En el marco de la *Ostpolitik*, la vinculación energética entre la URSS y la RFA se intensificó significativamente, ya que Bonn buscaba asegurar fuentes de energía estables y económicas para satisfacer su creciente demanda energética derivada de su robusto crecimiento económico. Los intereses alemanes se centraron en la importación de gas ruso, esencial para

mantener su industria y bienestar económico, fortaleciendo así la interdependencia entre ambos países. A su vez, el vínculo era una gran oportunidad política de tender un puente entre ambas partes de la cortina de acero (Högselius, 2013).

No obstante, para poder realizar la comercialización en materia energética se requiere de una importante red de infraestructura. En el capítulo introductorio de su libro “Red Gas”, Högselius (2013) plantea la existencia de un *system builder*, un actor que tiene el suficiente poder e influencia para modelar, construir un sistema (en este caso la red energética europea y el régimen internacional energético europeo) y determinar el rumbo de su evolución en el tiempo. En el caso particular del sistema energético transnacional europeo durante la guerra fría el autor encuentra la existencia de un *system-builders coalitions*¹⁰, es decir, una serie de actores que tienen la capacidad de influir y dar forma parcialmente a un sistema o régimen (Högselius, 2013).

Esta coalición de actores trabajó de manera conjunta en la construcción de la red de infraestructura durante las décadas de 1970 y 1980. Tanto las principales empresas como los Estados llevaron a cabo una serie de acuerdos para desarrollar la red de gas en Europa. Mientras Gazprom se comprometía a construir los gasoductos, explotar los yacimientos y cumplir con los compromisos, las compañías europeas proporcionaban los recursos necesarios para llevar a cabo las obras, además de brindar asesoramiento técnico y financiero. Aunque Moscú contaba con una gran capacidad para movilizar mano de obra, su principal limitación residía en la adquisición del acero necesario para las tuberías de los gasoductos y las estaciones de compresión para la conversión, flujo y comercialización del gas natural comprimido (GNC)¹¹.

Las crisis energéticas de los años 70, desatadas tras las turbulencias en Oriente Próximo, llevó a que se mire a Moscú como un socio cada vez más confiable. La pérdida de Irán como socio fiable tras la revolución islámica condujo a que la percepción sobre la URSS mejorase. Ni la invasión soviética a Afganistán ni la oposición feroz de la administración Reagan al proyecto de gasoducto Yamal¹² llevaron a que los lazos transeuropeos se debiliten (Högselius, 2013). Frente a los *shocks* externos, la URSS aumentaba sus compromisos y mostraba estabilidad.

En la década siguiente el flujo de “gas rojo” hacia Europa occidental se consolidó. Si bien las Comunidades Europeas no mostraban una estrategia común, sí se produjo una concertación cada vez mayor. La red gasífera europea se construyó en torno al comercio con Moscú,

¹⁰ Ante la ausencia de una traducción adecuada o un término equivalente en español, el mismo será escrito en inglés a lo largo del trabajo.

¹¹ Los compresores soviéticos tenían menos fuerza, eran menos eficientes y sufrieron más frecuentemente fallas técnicas (Högselius, 2013). Acuerdos como el italo-soviético de 1969 le permitieron a la URSS acceder a las maquinarias occidentales de mucha más potencia. Otro compromiso relevante fue el ya mencionado acuerdo germano-soviético de 1970 en el cual, en burdos términos, se puede decir que se intercambiaba gas por acero (Högselius, 2013; Chang, 2014).

¹² La administración Reagan realizó un boicót a la construcción del estratégico gasoducto Yamal, que se inicia en Rusia, atraviesa Bielorrusia, Polonia, parte de Eslovaquia y Ucrania, y desemboca en Austria y Alemania. EE.UU. impuso en diciembre de 1981 un embargo a la comercialización de la tecnología y equipamientos de la URSS. Los Estados europeos burlaron el embargo, que fracasó rotundamente y fue levantado en noviembre de 1982 (Högselius, 2013).

llevando a que al día de hoy la red intra-UE no esté completamente integrada e interconectada. Es en estos años que se crea el famoso corredor ucraniano, territorio por el que pasan la mayoría de los gasoductos.

La década de 1990 es conocida por ser una época de cambios. Con la implosión de la URSS, la creación de la UE, su ampliación y la de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se abrieron nuevos escenarios. Frente a este nuevo contexto, la *system-builders coalition* sufrió modificaciones. Por un lado, aparecen nuevos actores, quince nuevas repúblicas surgieron producto del fin del imperio soviético, con nuevas empresas, las cuales controlaban partes del proceso de producción, conversión o transporte del gas. Dos compañías destacan del resto, la rusa Gazprom, que reemplaza parte de las funciones del Mingazprom, y la ucraniana Naftogaz.

La disolución de la URSS generó momentos de tensión entre las nuevas repúblicas. Durante este tiempo el suministro a la UE estuvo asegurado plenamente y el flujo de gas tenía una tendencia en aumento. Mientras la Unión planteaba las primeras estrategias de seguridad energética conjuntas, la situación de las ex-repúblicas socialistas era bastante distinta. Tal como menciona Högselius “las exportaciones de gas ruso a los bálticos, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y las repúblicas caucásicas han estado plagadas de interrupciones intencionales del suministro y controversias contractuales repetidas. Para Gazprom, estos cortes generalmente han sido el resultado de impagos por parte de los importadores. Sin embargo, para el gobierno ruso, las interrupciones potenciales y reales del suministro se han convertido en un componente integral de la política exterior del Kremlin”, (2013: 223).

Es así como Rusia implementa al gas como un “arma” energética para disciplinar a estos nuevos Estados. Sin embargo, Högselius no considera que este caso se aplique a la UE y sus Estados miembros, ya que forman parte de la *system-builders coalition*. La interdependencia existente sugiere que, en ese momento, sería muy costoso para Rusia manipular esa interdependencia. Además, las condiciones para que esto hubiera ocurrido (una amenaza al interés nacional superior al costo material de la instrumentalización) no estaban dadas. No obstante, esto no significa que Rusia no utilice la energía como un “arma” en el futuro.

Competencias propias de los Estados, competencias exclusivas de la Unión y competencias compartidas. La construcción de las primeras estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE

Como venimos notando, la UE carece de suficientes fuentes energéticas propias para hacer frente a la demanda de los consumidores europeos, lo que la hace altamente dependiente de los recursos energéticos externos, especialmente el gas natural y el petróleo. Por esta razón, para Bruselas es crucial contar con una política energética asertiva y una estrategia de seguridad energética coherente para poder hacer frente a dicha vulnerabilidad. Esta necesidad se ha vuelto aún más evidente a medida que el proceso de integración se consolidaba, aunque esto no implica que no existan tensiones entre los Estados miembros y las instituciones europeas en el ámbito energético. Pero en este apartado no nos focalizamos en esas

rispideces, sino que, por el contrario, hacemos hincapié en las estrategias y política de la UE en materia energética que surgieron de las instituciones europeas.

Tras la firma de los Tratados de París (1951) y Roma (1957), la entonces CEE no avanzó significativamente en el diseño y la implementación de políticas energéticas más allá del ámbito limitado del carbón, el acero y la energía nuclear. Aunque los logros en la década de 1950 fueron notables, la falta de desarrollo y expansión de una política energética común que abarcara otros sectores como la electricidad, el gas o el petróleo, condujo a un estancamiento en este ámbito. Durante más de 40 años, las competencias en materia energética permanecieron en gran medida en manos de los Estados miembros (Urrea Corres, 2011, Comisión de las Comunidades Europeas 2000).

Si bien existieron algunos momentos de coordinación de políticas por medio de grupos de trabajos o protocolos relativos al carbón (Parra Luis, 2013), éstos no lograron avances significativos. Sin embargo, podemos identificar dos directivas clave que, hasta la fecha, siguen desempeñando un papel fundamental en la política energética de la UE, en sus versiones renovadas y actualizadas. En 1968 se introdujo la Directiva del Consejo 68/414/CEE que impone un mínimo nivel de *stock* en reservas de petróleo o derivados en caso de una crisis (Dir. 68/414/CEE del Consejo, del 20 de diciembre de 1968). Esta Directiva fue modificada en 1972 fijando el stock en un mínimo de consumo de 90 días (Dir. 72/425/CEE del Consejo, del 19 de junio de 1972). Además, se fijaron sistemas de información donde los Estados miembros deben comunicar los ingresos y egresos de recursos energéticos (Parra Luis, 2013; Libro Verde 2000).

La crisis del petróleo de las década del 70¹³ llevaron a la ejecución de una serie de medidas conjuntas limitadas. No obstante, éstas fueron meramente reactivas al contexto adverso y no llevaron a la inclusión de un capítulo relativo a la energía en ningún gran documento europeo hasta la década de 1990. Tal como explica Mariola Urrea Corres, durante estos años, más allá de algunas comunicaciones de la CE, nos encontramos ante una “oportunidad perdida” frente al silencio en el Acta Única Europea de 1986 (2011: 123).

También es en estos años cuando la CE empieza a introducir la idea de un *mercado único de la energía* (Parra Luis, 2013). El concepto de mercado único es vago debido a su imprecisión, así como a la diversidad de fuentes de aprovisionamiento y funcionamiento que tienen los Estados miembros de la Unión. Es por eso que es importante retomar la idea de que la UE posee un heterogéneo *mix energético*. El mismo incluye la apuesta de los escandinavos por las energías renovables, la importación de gas desde Argelia y Marruecos por parte de los países ibéricos o la insistencia de Polonia por el consumo de carbón (Herrero, 2016). Por ejemplo, mientras Francia es el país más nuclearizado del mundo, Alemania apostaba a la desnuclearización total (Thurau, 10/03/2021).

Si bien existieron antecedentes relevantes, es recién en la década de los 90 que se pueden encontrar las primeras las estrategias de seguridad energética y la política energética de la

¹³ Se hace referencia a las crisis del petróleo de 1973 y 1979 desatadas por la cuarta guerra árabe - israelí y la revolución islámica.

UE, por más rudimentarias que sean. Para analizar las primeras estrategias y política nos valemos de tres instrumentos: 1) Los Libros Verdes de la UE donde se expresan voluntades, realizan análisis y fijan objetivos, siendo lo más próximo al diseño de una estrategia de seguridad energética; 2) Las directivas donde se pone en ejecución dichas estrategias; 3) Los tratados de la UE donde se sientan las bases jurídicas de la política energética común.

Arranquemos por el final. Respecto a los tratados circunscritos en la década de 1990 nos encontramos con dos grandes documentos que mencionan a la cuestión energética de forma colateral. El primero de ellos es el Tratado de Maastricht o Tratado de la UE (TUE). Este fue firmado el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. La energía fue un tema tocado transversalmente en distintas partes, como en los objetivos de la Unión, el mercado interior, la política de medio ambiente, la de investigación y desarrollo tecnológico y la política de redes transeuropeas (Urrea Corres, 2011). Ya en la Conferencia Intergubernamental de 1996, previa a la firma el 2 de octubre de 1997 del Tratado de Ámsterdam, se empezó a debatir la cuestión energética. Empero, la negativa de algunos Estados miembros llevó al fracaso de las negociaciones “más allá de una breve mención que el preámbulo abordó en relación con el desarrollo” (Urrea Corres, 2011:125).

El *Libro Verde de 1995* titulado “Por una Política Energética para la Unión Europea”, llevó a la elaboración de la estrategia posteriormente ejecutada en el *Primer Paquete energético* europeo. El texto posee una serie de objetivos claros: “satisfacer las necesidades de los usuarios individuales e industriales, con el mínimo costo, en decisiones que garanticen la seguridad de abastecimiento y la protección del medio ambiente”, pretendiendo a contribuir sobre una definición de un nuevo marco del sector (Comisión de las Comunidades Europeas; 1995: 5). El documento destaca la necesidad de coordinar y concertar entre las políticas energéticas nacionales y comunitarias, así como realizar un estudio del estado del sector energético. Reconoce la dependencia energética de la Unión y determina prioridades (Comisión de las Comunidades Europeas; 1995)

Por otro lado, desde 1996, Bruselas ejecutó una serie de paquetes energéticos cuyo objetivo fue la liberalización del sector energético, la diversificación de las fuentes de energía y reducción de las vulnerabilidades externas. Durante los años 1996 y 1998 se adoptó el Primer Paquete Energético relativo a la liberalización progresiva de los sectores de la electricidad y el gas. El mismo consta de las Directivas 96/92/CE y 98/30/CE del PE y del Consejo, referentes al mercado interior de la electricidad y del gas natural, respectivamente (Dir. 96/92/CE del PE y Consejo, del 19 de diciembre de 1996; Dir. 98/30/CE del PE y Consejo, de 22 de junio de 1998).

Iniciado el siglo XX, este proceso se profundizó con el *Libro Verde del año 2000*, “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, y el *Segundo Paquete Energético* del 2003. Respecto al primer documento el título es más que elusivo en sus intenciones. El texto parte de la base de las debilidades estructurales del abastecimiento energético, describiendo una situación de interdependencia al interior del mercado energético europeo, pero de dependencia con proveedores internos. De la primera parte del libro se desprende un imperativo: “La Unión Europea tiene que dominar mejor su destino energético”

(Comisión de las Comunidades Europeas, 2000: 3). El Libro Verde del 2000 sentó las bases de las estrategias venideras en el siglo XXI. Un elemento llamativo e innovador del texto es el foco que se pone en el aspecto fiscal: resaltando la falta de medios e instrumentos por parte de la UE, con un margen de maniobra reducido y un consumo en aumento, estando desprovista en última instancia de bases de negociación y medios de presión. El texto reconoce la inexistencia de una política energética por la imposibilidad durante 40 años de movilizar sus recursos y medios. Por otro lado, considera que hasta ese momento la política energética europea no fue preventiva. Finalmente, es interesante ver cómo se introduce el factor climático como parte de los compromisos internacionales asumidos en el Protocolo de Kioto de 1997 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000).

Por su parte, el Segundo Paquete energético tenía como objetivo que los consumidores puedan elegir a sus proveedores de gas y electricidad ante una oferta más amplia (PE, 2020b). El mismo se compone de las Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE del PE y del Consejo, que actualizan normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural relativamente (Dir. 2003/54/CE del PE y Consejo, del 26 de junio de 2003; Dir. 2003/55/CE del PE y Consejo, de 26 de junio de 2003). Así es como, durante fines de los 90 y principios de los 2000 se diseña y ejecuta una serie de estrategias de seguridad energética, mientras se dan los primeros pasos en el ámbito jurídico respecto a la actualización de la cuestión en los tratados.

La cuestión energética en el Tratado de Lisboa

El TFUE, que forma parte del Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, es la base jurídica actual sobre la que descansa toda la actividad de la UE. La cuestión energética ha sido una constante en los tratados europeos, ya sea por acción u omisión. Desde el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004, se ha estado negociando la incorporación de un capítulo energético. Parte del texto del título XXI del TFUE fue recuperado de ese tratado, con algunas modificaciones y cambios. El artículo 194 del Tratado de Lisboa, que aborda la política energética, establece:

“Artículo 194

1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:
 - a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
 - b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
 - c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y
 - d) fomentar la interconexión de las redes energéticas.
2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para

alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, establecerá las medidas mencionadas en ese apartado cuando sean esencialmente de carácter fiscal.

El artículo 4 inciso H del TFUE menciona a la energía como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. El artículo 194 profundiza en el sentido que identifica las competencias exclusivas de las instituciones europeas, las intergubernamentales en consonancia con el “espíritu de solidaridad entre los Estados miembros”, y las nacionales de los Estados miembros respecto a la determinación de los derechos de abastecimientos y explotación de los recursos nacionales. Es así como se limitan mutuamente. Por esto el artículo 194 establece las bases jurídicas de la política energética común.

El artículo 122 le permite al Consejo a propuesta de la CE “decidir con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieran dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía” (TFUE, 2012: 52). También se destaca la cuestión energética en el artículo 170 relativo a las redes transeuropeas y en el 192 inciso 2 relativo a la política medioambiental.¹⁴

Conclusiones parciales

Desde los años 50, con los Tratados de París y Roma, Europa Occidental reconoció la importancia estratégica de recursos como el carbón, la energía nuclear y el acero. Mientras tanto, la URSS avanzaba en la exploración y explotación de gas, descubriendo yacimientos importantes en Siberia. A finales de los años 60, Austria fue el primer país europeo occidental en importar gas soviético, seguido por Francia, Alemania e Italia. Las negociaciones y acuerdos iniciales fueron firmados por empresas y no por gobiernos, con compañías como ÖMV, ENI, GdF y Ruhrgas en el lado europeo, y Mingazprom en el lado soviético. En paralelo, a nivel comunitario, los avances fueron pequeños y meramente reactivos al contexto internacional, fundamentalmente las crisis del petróleo de 1973 y 1979. La política energética era competencia prácticamente exclusiva de los Estados miembros, salvo por la energía nuclear, el acero y el carbón. En este periodo hablar de una política

¹⁴ El artículo 170 establece que: “A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía” (TFUE, 2012: 78). El artículo 192 inciso 2c plantea “no obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 114, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará (...) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético (TFUE, 2012: 87).

energética o una estrategia común europea sería imprudente, y por lo menos un error, salvo en las áreas anteriormente mencionadas (carbón, acero y energía nuclear).

Durante los años 70, se establecieron los primeros acuerdos de comercialización de gas entre Europa y la URSS. La proximidad geográfica, la abundancia de gas en la URSS y las limitadas reservas en Europa Occidental fueron factores claves para el fortalecimiento de estos vínculos. Además, los precios negociables y la creciente preocupación medioambiental hicieron del gas soviético una opción atractiva para reducir las emisiones de GEI, que ya aparecían como una inquietud. Geopolíticamente, la URSS veía el gas como un medio para distender las relaciones con Occidente y proyectar su influencia, lo que llevó a inversiones significativas en infraestructura de gas. En las décadas de 1970 y 1980, una coalición de actores, incluyendo Estados y empresas, colaboró para erigir la red de infraestructura necesaria para el comercio de gas. La URSS se comprometió a construir gasoductos y cumplir con los acuerdos, mientras las empresas europeas proporcionaban los elementos técnicos y financieros necesarios. Las crisis energéticas de los años 70 hicieron que Europa viera a la URSS como un socio más confiable.

Teniendo en consideración la variable doméstica, la percepción general de los líderes europeos que se tiene de Rusia es la de un socio confiable, cercano geográficamente, con el cual durante décadas se ha construido una *system-builders coalitions*. Los ideales y valores difundidos por las instituciones europeas se centran en la liberalización del mercado del gas y la electricidad, la diversificación de fuentes y el libre mercado, considerando que esto ayudaría a los consumidores y reducirá los precios, en una situación *win - win*.

En lo relativo al proceso de toma de decisiones, recién con el Tratado de Lisboa en 2007 se marca un hito importante, incorporándose un marco jurídico específico para la política energética de la UE y definiéndose las facultades de algunos actores. El TFUE establece a la energía como una competencia compartida y define objetivos claros para garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, la seguridad del abastecimiento, la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables. Además, promueve la interconexión de las redes energéticas y así permite al Consejo adoptar medidas adecuadas en situaciones de crisis energética.

Respecto a la variable externa, con la disolución de la URSS, las ampliaciones de la UE y la firma del TUE, el contexto cambió, surgiendo tímidamente las primeras estrategias de seguridad energética europeas, sentando las bases a los pasos decisivos ejecutados a principios del siglo XXI.

Es así como en la UE llega al primer *shock* externo energético del siglo XXI, con una política energética naciente, con una serie de estrategias materializadas en los paquetes energéticos que progresivamente se iban consolidando y con *mix energético* heterogéneo, pero sumamente dependiente del abastecimiento externo. Esclarecido este punto, es posible analizar el primer gran *shock* externo, las crisis del gas de los años 2006 y 2009.

Capítulo II: Las crisis del gas como primer gran *shock* energético del siglo XXI

Las crisis del gas¹⁵ entre la Federación de Rusia y Ucrania en los años 2006 y 2009 fueron los dos primeros grandes desafíos a los que se enfrentó la UE en materia energética en el siglo XXI. De formas distintas, las estrategias de seguridad energética y la política energética se han visto influenciadas y afectadas por dichos eventos. Por otro lado, estas crisis reavivaron una serie de debates respecto a la vinculación energética tanto con Moscú como con Kiev, algo que parecía relativamente saldado desde los primeros años de la posguerra fría.

Si bien, como se observa más adelante, las crisis tienen sus causas en los problemas y dificultades que atravesaba la comercialización, el transporte y la financiación gasífera entre Rusia y Ucrania, la situación de interdependencia con estos actores llevó a que la UE se viera profundamente afectada por las turbulencias en el vínculo bilateral entre sus vecinos. Ucrania era un *hub* energético sumamente importante entre Rusia y la UE. La mayoría de las obras de infraestructura en términos de transporte de energía en sentido este-oeste atraviesan territorio ucraniano, por lo que el país cumplía un rol clave en la distribución del gas y petróleo ruso al resto de Europa.

El objetivo del presente capítulo es identificar la relación que existe entre la política y las estrategias energéticas desarrolladas por la UE y las “crisis del gas” (2006 - 2009). El capítulo está compuesto por una serie de apartados. Primeramente, se abordan las causas de la crisis del gas del año 2006. En el siguiente apartado, se analiza la crisis en sí misma, las reacciones y sus consecuencias. Posteriormente, se desarrollan las crisis del gas de 2009, haciendo hincapié en sus consecuencias e impacto en el accionar común europeo. Ambas crisis son diferenciadas, resaltando sus particularidades, marcando las continuidades y contextualizándolas. Por último, se esbozan una serie de conclusiones parciales.

Hacia la primera crisis del gas (1992 - 2005)

Como bien se explicó, la UE y Rusia tenían una relación de interdependencia energética. En el año 2005, el 21% de las importaciones de gas de la UE provenían de Rusia (S & P Global, (2022). Moscú era percibido como un socio fiable. La confianza de los europeos hacia los rusos en materia energética fue el resultado de décadas de compromisos y cumplimientos por parte del Kremlin, garantizando siempre el abastecimiento y evitando el chantaje. Las inversiones en infraestructura desde los años 60 reflejan las intenciones de estrechar lazos a largo plazo. La mayoría de los gasoductos construidos fueron edificados sobre el territorio de la, por entonces, República Socialista de Ucrania, constituyendo lo que actualmente se denomina como corredor ucraniano. El mismo está compuesto fundamentalmente por una ramificación del gasoducto Yamal proveniente de Bielorusia, por el gasoducto Brotherhood-Progress/Transiberiano y el gasoducto Soyuz, ambos provenientes de Rusia (NS Energy, 2022). Los actores fundamentales con los que se vinculaban las empresas europeas,

¹⁵ En cierta bibliografía pueden ser mencionadas como guerras, pero para no prestar a confusión con los episodios acontecidos en Bolivia entre los años 2003 y 2005, en el presente trabajo serán mencionadas como “crisis” del gas.

los Estados miembros y las instituciones de la UE eran la corporación ucraniana Naftogaz y la rusa Gazprom. La liberalización y privatización parcial de algunas empresas como ÖMV también modificó la influencia de los Estados sobre las mismas. No obstante, siguen controlando casi plenamente su política energética nacional.

Si bien las relaciones de la UE con sus vecinos proveedores de gas fueron armoniosas, no fue así entre ellos mismos. La desintegración de la URSS llevó a que florecieran una serie de conflictos entre las nuevas naciones, fundamentalmente entre Rusia y Ucrania. Las armas nucleares, la deuda externa, la industria pesada, la base naval de Sebastopol y la cuestión energética fueron algunos de los temas que más tensión generaron en el vínculo bilateral. El colapso económico de Ucrania llevó a que muchos usuarios fueran incapaces de pagar sus cuentas, lo que le generó dificultades económicas a Naftogaz, sucesor de la filial local del ex-Mingazprom.

En octubre de 1992, Rusia interrumpió parcialmente el suministro a Ucrania y otras ex-repúblicas comunistas de Europa Oriental y Central, como se ha comentado. Esto está vinculado directamente con la coacción y presión energética ejercidas por el Kremlin hacia las nuevas naciones independientes, con el fin proteger sus intereses. Primeramente, se atribuyó el problema a causas climáticas, pero luego se reveló que también existían problemas respecto al volumen y los precios del comercio de gas (Högselius, 2013).

El gobierno ucraniano de Leonid Kravchuk evaluó que podía retener parte del gas que atraviesa el territorio de su país en sentido hacia Europa Occidental, considerando que la reducción debía ser proporcional a todos los socios, afectando a ÖMV, ENI y Ruhrgas. Los países sufrieron cortes de un 50-75% de los suministros normales, durante dos semanas. La empresa alemana quedó sorprendida y el incidente fue rápidamente minimizado y olvidado por el Estado alemán, que se concentró en el proceso de integración de los nuevos Länders de la ex República Democrática Alemana (RDA) a la RFA. En 1994, ENI y ÖMV nuevamente sufrieron estos cortes ante los inconvenientes de pago que tenía Naftogaz con Gazprom (Högselius, 2013).

Durante la década de 1990 los problemas continuaron. La creación del *grivna* como moneda oficial de Ucrania supuso el fin de la unión monetaria con Rusia, algo mal visto por el Kremlin. Esto llevó a un aumento de los precios. Durante los 90 y principios del siglo XXI Moscú buscaría aumentar los precios del gas y petróleo que vendía a la ex-repúblicas soviéticas, los cuales eran profundamente menores al valor del gas que pagaban los europeos (Högselius, 2013). Estos fueron los primeros antecedentes de los episodios conocidos como la crisis del gas.

Como se observa, las irregularidades en los pagos de las importaciones de gas ruso por parte de los nuevos países, llevaron a que Rusia afectara y disminuyera el suministro. Aunque los lazos entre UE y Rusia eran buenos, los problemas que se producían entre Kiev y Moscú podrían eventualmente afectar el suministro de Bruselas.

Mientras esto sucedía, la UE implementó el Primer y Segundo Paquete Energético, relativos a la liberalización y apertura del mercado de la electricidad y el gas. El proceso de integración

se ampliaba en el número de miembros con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia en 1995, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa en 2004, así como Malta y Chipre. También, la UE profundizó su integración con la firma de los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza.

En simultáneo, tanto Rusia como Ucrania sufrían transformaciones políticas radicales. En la Federación de Rusia surgió el liderazgo de Vladimir Putin, inicialmente como primer ministro en 1999 y luego como presidente con cinco mandatos constitucionales, y contando. Durante sus primeros años nos encontramos con un Putin que tenía una visión realista de las relaciones internacionales, un pragmático que buscaba estabilizar y cohesionar al Estado ruso. A partir de la segunda guerra de Chechenia (1999) y su lucha contra el terrorismo, Putin se acerca a Occidente y se muestra como un líder que busca tender puentes. En este periodo el líder ruso quiere tener el reconocimiento de sus socios occidentales como un poder económico re-emergente, estimula el acercamiento con la UE y juega un rol más activo en la arena internacional. En paralelo, construyó y desarrolló un esquema autocrático, concentrando cada vez más el poder (Sánchez, 2001; Zubezú, 2004; Bonilla, 2012).

Mientras tanto, Ucrania vivió uno de los episodios más convulsos de su vida política reciente. La crisis institucional que atravesaba el gobierno del ex-jerarca soviético Leonid Kuchma y el atentado contra el opositor pro-europeo Viktor Yúshenko desembocaron en un clima propicio para la conflictividad social. Las elecciones fraudulentas del 2004 en las que se impuso el pro ruso Viktor Yanukóvich generaron una movilización popular de dos semanas en la plaza del Maidán. La Corte Constitucional resolvió la anulación de la elección, convocando nuevamente a un balotaje entre Yúshenko y Yanukóvich, decisión respaldada por Kuchma. El triunfo de los pro-europeos conllevó un gran cambio de signo político en Ucrania y el aumento de la conflictividad con Rusia (Saborido, 2022). Todos estos episodios son conocidos como la Revolución Naranja.

Ahora bien, el lector se preguntará qué tienen que ver estos acontecimientos domésticos anteriormente descritos con las estrategias de seguridad energética de la UE. Bueno, en primer lugar, estos hechos son causas fundamentales del aumento de las rispideces entre Moscú y Kiev. Por otro lado, las diferencias entre los gobiernos llevaron a una mayor predisposición de los gobiernos a incrementar las tensiones.

Durante los años 2004 y 2005 Naftogaz acumuló incumplimientos en el pago del gas importado por Gazprom. El cambio de color político en Ucrania también generó que la tolerancia ante estos impagos por parte de Rusia, fuera menor. En 2004, 22 Estados miembros de la UE importaron 150 bcm² de gas. En ese entonces el 80% de las exportaciones de gas ruso hacia Europa pasaron por el corredor ucraniano (Stern, 2006: 2). Ese mismo año se llegó a un acuerdo de regularización del comercio de gas entre Ucrania, Rusia y Turkmenistán¹⁶. Este acuerdo fue importante para que se garantice el suministro de gas de la UE. La

¹⁶ Turkmenistán desempeña un papel crucial en el intercambio energético entre Rusia y la UE, debido a sus vastas reservas de gas natural. Gran parte del GNC turmeco pasa vía gasoductos rusos, existiendo vinculaciones con Gazprom.

manipulación del transporte de gas mediante el desvío del flujo por parte de Ucrania ya había generado problemas en el pasado para la UE (Stern, 2006).

Sin embargo, los problemas no tardaron en llegar. En diciembre de 2004, se incrementaron los costos del gas de 42 USD por cada 1000 metros cúbicos (mcm) a 60 USD por mcm. Para imponerse en la negociación, los turkmenos interrumpieron de forma abrupta el suministro de gas, forzando la negociación que resultó en 58 USD por mcm, un valor inferior al que pagaban los Estados miembros de la Unión (Stern, 2006: 3 - 4).

Los rusos no se quedaron atrás. Gazprom buscaba que Ucrania pague precios internacionales por el gas. Graciela Zubelzú plantea que durante estos años “Rusia parece más dispuesta a impulsar la “diplomacia energética” a efectos de obtener concesiones de parte de las ex repúblicas (...). En el caso de las negociaciones entre Rusia y Ucrania, en el marco de la interdependencia que supone para uno el rol de proveedor y para otro el de país de tránsito de los ductos que abastecen a Europa, se reiteran viejas divergencias” (2007: 18 - 19). En julio de 2005 la Duma (parlamento) aprobó, por propuesta del premier, el incremento de los precios a los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Los precios saltaron de 50 USD por mcm a 230 USD por mcm. Naftogaz respondió ante esto presionando por un aumento de los derechos de tránsito (Zubelzú, 2007: 19; Stern 2006). Finalmente, tras las divergencias mencionadas y las advertencias promulgadas por Rusia en diciembre de 2005, el 1 de enero de 2006, durante los festejos del año nuevo, Gazprom cortó el suministro de gas a Ucrania.

La advertencia subestimada: la crisis del gas del 2006

En 2006, los ucranianos comenzaron el año con una interrupción en el suministro de gas ruso. Este corte afectó de inmediato a la UE, provocando una caída en la presión y los volúmenes de gas provenientes del corredor ucraniano. En tanto, Gazprom insistió con que estaba enviando volúmenes de gas correspondientes a los Estados miembros de la Unión, Naftogaz aseguraba que no estaba desviando el suministro de los gasoductos de tránsito (Stern, 2006).

Teniendo en cuenta los comportamientos previos de Kiev en situaciones similares y la necesidad de Rusia de obtener ingresos del comercio de gas con las naciones europeas, todo apunta a que Ucrania desvió el suministro. Stern (2006) menciona que los ucranianos respondieron que solo tomaron gas turkmeno y que si las temperaturas caían a menos de tres grados bajo cero podrían desviar el 15% del suministro, algo contractualmente no especificado.

Los días que duró la crisis, Hungría reportó un flujo un 40% menor al habitual, Italia un 32%, Austria, Eslovaquia, Francia y Rumanía un 30% aproximadamente y Polonia un 14%. Los rusos respondieron bombeando un adicional de gas para compensar los desvíos. Austria y Hungría se normalizaron el 3 de enero, y al día siguiente, el resto de los países (Stern, 2006: 9). El 4 de enero el conflicto se resolvió, mediante un acuerdo entre Gazprom y Naftogaz. El

contrato aumentaba la tarifa de tránsito ucraniana, y tercerizó la exportación del gas rojo a la empresa RosUkrEnergó¹⁷, fijando el precio en 95 USD por mcm (Stern, 2006).

La UE reaccionó de forma tardía y lenta. La crisis del gas encontró a la burocracia en receso por el año nuevo. El Grupo de Coordinación del Gas¹⁸ acordó reunirse el 4 de enero, día en que la crisis fue resuelta (Stern, 2006). Ese día, el Comisario Europeo de la Energía, Andris Piebalgs, realizó una declaración respecto al acuerdo entre Naftogaz y Gazprom. En la misma destacó que tanto “Gazprom como Naftogaz han demostrado su determinación de seguir siendo proveedores totalmente fiables de gas y tránsito, respectivamente, para la UE” (CE, 2014a). El Comisario agregó que “está claro que Europa necesita una política más clara, colectiva y cohesiva en materia de seguridad del suministro energético. Hasta la fecha, la cuestión de la seguridad del suministro energético sólo se considera realmente a nivel nacional de los Estados miembros; pero en realidad necesitamos un enfoque mucho mayor a nivel europeo sobre esta cuestión” (CE, 2014a). Por parte de los Estados miembros tampoco hubo una respuesta clara en el momento.

El 8 de marzo de 2006 la CE publicó el *Libro Verde* “Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”. El documento hace referencia a la crisis del gas sin mencionarla. En sus primeras páginas ya plantea que “los recientes acontecimientos han confirmado que es preciso hacer frente a este desafío”, en referencia a la necesidad de una respuesta común europea relativa a los problemas al abastecimiento energético (CE, 2006: 4).

El documento profundiza en varios aspectos como la competitividad y el mercado interior, la diversificación de la matriz energética y las fuentes de abastecimiento, la solidaridad conjunta, el clima y desarrollo sostenible, la eficiencia energética, innovación, investigación y desarrollo tecnológico y la necesidad de integrar la temática energética a las políticas exteriores nacionales y comunitarias. La cuestión de la seguridad del abastecimiento es transversal a cada uno de los puntos mencionados. En el texto se explica que “es fundamental la seguridad del abastecimiento de energía a precios abordables, así como la existencia de mercados del gas y de la electricidad integrados y competitivos, con un mínimo de perturbaciones” (CE, 2006: 8). Es importante destacar que el documento menciona un mínimo de perturbaciones, sin detallar o especificar cuál es el umbral tolerable. Unos párrafos más adelante, se indica que la seguridad de la infraestructura física europea puede enfrentarse a riesgos políticos que perturben el suministro energético. Posteriormente se menciona no solo la necesidad de una correcta implementación del Segundo Paquete Energético del año 2004, sino que también ya se plantea la urgencia de nuevas directivas del gas y la electricidad.

A su vez, se reconoce que “la UE y sus socios son interdependientes en el sector energético” (CE, 2006: 17). Así se introduce la posibilidad de diálogos más periódicos con los grandes

¹⁷ RosUkrEnergó AG es una empresa de gas suiza fundada en 2004 como un joint venture entre Naftogaz y Gazprom. Leonid Kuchma y Vladimir Putin acordaron la firma de contratos con RosUkrEnergó para la importación y tránsito de gas desde Asia Central a Ucrania y Europa (Kyiv Post, 2011).

¹⁸ Es un grupo consultivo que coordina las medidas de seguridad del suministro. Actúa “como asesor de la Comisión para facilitar la coordinación de las medidas de seguridad del suministro en caso de emergencia a nivel de la Unión o regional” (CE, s.f.).

productores de energía, “iniciativa que resulta especialmente oportuna en el caso de Rusia, principal proveedor de energía de la UE. Como primer cliente de la energía rusa, la UE era un socio esencial y en pie de igualdad en la relación con dicho país. La creación de una política energética exterior común debería suponer un cambio de fase en esta asociación en materia de energía a nivel tanto europeo como nacional. El establecimiento de una auténtica asociación ofrecería seguridad y previsibilidad a ambas partes, y allanaría el camino de las necesarias inversiones a largo plazo en nueva capacidad” (CE, 2006: 17).

Para finalizar, la CE propone un instrumento o espacio formal y especializado que sea exclusivo para las situaciones de crisis respecto al abastecimiento externo de energía, con mecanismos precoces que potencien las respuestas ante las emergencias. El documento cierra con los tres grandes objetivos que debería tener la política energética europea: la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad de abastecimiento (CE, 2006).

En las crisis del gas del año 2006 Rusia manipuló la vulnerabilidad surgida de la interdependencia respecto a la comercialización de gas con Ucrania, mostrándose esta última sensible, ya que al fin de cuentas logró resolver su compleja situación en un periodo de tiempo acotado. De igual forma lo interesante para nosotros es cómo Kiev también manipuló la interdependencia existente entre Ucrania, Rusia y la UE. Desde el gobierno de Yushenkó explotaron la sensibilidad europea mediante el desvío del suministro de gas, comprometiendo el abastecimiento de la Unión y la credibilidad rusa. Este uso de WI en la cadena de transporte desembocó en una crisis, en la cual la UE se mostró sensible, pero no vulnerable. Los costos de esta primera crisis fueron menores en última instancia.

No obstante, se generó una imagen de desconfianza respecto de los socios ucranianos. Es por eso que Alemania, motor económico de la UE, decidió buscar una tubería que garantice su abastecimiento de gas ruso de forma directa. Así, en 2005, en el último mes de Gerhard Schröder como canciller, se firmó el acuerdo de construcción del gasoducto Nord Stream 1. El documento fue suscrito por los representantes de Gazprom y las empresas alemanas Wingas y Wintershall (Paz López, 2022).

Si bien la idea del proyecto estaba presente desde principios de los años 2000, tanto el consorcio como las primeras negociaciones y estudios relevantes fueron posteriores al 2005. Las discusiones preliminares y los estudios de viabilidad se llevaron a cabo en esta época, y el consorcio Nord Stream AG fue fundado en 2005 para llevar adelante el proyecto. La *joint venture* tuvo como principal accionista a Gazprom (51% de las acciones) junto con Wintershall, E.ON (ex-Ruhrgas), Gasunie (Países Bajos) y ENGIE (ex-GdF - Suez) (Nord Stream AG, s.f.). Un dato no menor es que meses después de la firma del convenio ruso - alemán, el canciller Schröder fue nombrado presidente de Nord Stream AG, demostrando la existencia de intereses personales por parte del líder socialdemócrata alemán.

Simultáneamente, Gazprom buscó desarrollar un gasoducto alternativo que evitase el corredor ucraniano y asegurase el suministro de gas a los países del sur de Europa. El

proyecto del gasoducto South Stream¹⁹ fue anunciado el 23 de junio de 2007 mediante un acuerdo entre Paolo Scaroni, CEO de ENI, y Alexander Medvedev, vicepresidente de Gazprom (Baran, 2008). Empresas como Wintershall, Électricité de France (EdF) y el Bulgarian Energy Holding también se unieron al proyecto. Según el memorándum suscrito por los directivos, la tubería tendría una capacidad de 31 bcm, con la posibilidad de expandirse hasta 63 bcm de gas natural.

Según Stern, Pirani y Yafimava en su trabajo “Does the cancellation of South Stream signal a fundamental reorientation of Russian gas export policy?” (2015), las discusiones sobre la creación del proyecto del gasoducto South Stream comenzaron después de la primera crisis del gas en 2006. Por ello, el gobierno ruso tomó la iniciativa de construir un gasoducto que evadiera el territorio ucraniano a través del Mar Negro, reduciendo así el margen de maniobra de Kiev en asuntos relacionados con el gas. “Una explicación geopolítica de esta decisión es que el South Stream formó parte de una estrategia para aislar y ejercer presión política sobre Ucrania, mediante el suministro de gas y los precios (...) esta afirmación se ve respaldada por la aparente convicción del presidente Putin de que nunca sería posible establecer relaciones políticas y comerciales con Kiev que permitieran flujos seguros de gas a la UE a través de Ucrania” (Stern, et al; 2015: 3).

A modo de cierre, se desprenden una serie de conclusiones parciales de esta crisis. En primer lugar, se observa una respuesta tardía o insuficiente por parte de los Estados, instituciones y líderes europeos. La situación se acomodó gracias a un acuerdo entre Kiev y Moscú, en el cual Bruselas tuvo poco que ver. En segundo lugar, la imagen de Rusia como socio confiable se ve levemente afectada. La percepción europea sobre Rusia no sufre una gran variación, y esto lleva a que se sienta que es posible reforzar la cooperación. Lo anterior se conecta con una tercera cuestión, que es el reconocimiento europeo de la existencia de una interdependencia y la creencia que un incremento de la misma llevará a despejar las posibilidades de hipótesis de conflicto. El accionar de la Unión, y principalmente el alemán, terminan ignorando la posibilidad de la manipulación de la misma, más allá de las menciones en el Libro Verde del 2006. Las advertencias planteadas en este documento fueron simplemente consejos escritos en vano. Al final se logra ver la voluntad por parte de Rusia y Ucrania de manipular de forma explícita la interdependencia con fines políticos ante una UE heterogénea, diversa y poco cohesionada en materia energética.

La historia se repite: la crisis del gas del 2009

En el invierno boreal del 2009, la situación se volvió a reiterar, prácticamente en los mismos términos que en 2006, pero con una mayor duración temporal y un mayor impacto para los

¹⁹ El gasoducto constaría de tuberías offshore y onshore. El primer tramo, de 900 km de largo, comenzaría en las costas rusas de Anapa, pasaría por la Zona Económica Exclusiva de Turquía en el Mar Negro a una profundidad de 2000 metros, y llegaría a las costas búlgaras cerca de Varna. Una vez en territorio búlgaro, el South Stream tenía varias opciones para continuar su recorrido: podía pasar por Grecia hasta llegar a Italia; dirigirse a Grecia y luego a Croacia; atravesar Serbia y Hungría en dirección a Austria; o cruzar Serbia, Hungría y Eslovenia para llegar a la frontera italiana. Inicialmente, se consideró una ruta a través de Rumanía, pero dicho país se negó a participar en el proyecto (Banciu, 2015).

Estados miembros de la UE. Nuevamente como punto en común encontramos la ausencia de una estrategia en común (Pigliucci, 2016).

El debate sobre las tarifas de gas entre Rusia y Ucrania no se resolvió rápidamente. Tal como plantea Pugliucci, “Moscú aplica una política de tarifas a estos países según el nivel de relación entre los gobiernos” (2016: 125). En octubre de 2007, los problemas volvieron a salir a la luz. Rusia insistió en el pago de 1.300 millones de USD por parte de Ucrania de deuda energética. Durante el año 2008, en un contexto en el cual el vecino país de Georgia sufrió las consecuencias de la invasión rusa, la persistencia continuó. En marzo de 2008 Gazprom redujo el suministro del gas. Posteriormente, en diciembre, Kiev pagó 1.500 millones de USD a Rusia. Sin embargo esto no bastó y, nuevamente, un primero de enero, Gazprom cortó el suministro de gas a Naftogaz (Riveira Ángel, 2022). Antes de interrumpir el suministro a Ucrania, Rusia oficialmente activó el mecanismo de alerta temprano el 18 de diciembre de 2008, avisando a los europeos sobre la existencia de posibles dificultades en la garantía del suministro.

La crisis volvió a poner sobre la mesa el rol de Ucrania como país de tránsito y *hub* energético. Así, Rusia reforzó su idea de crear una red de gasoductos que evitara las llanuras ucranianas. La CE explica que la crisis es producto de una “disputa comercial no resuelta entre Naftogaz y Gazprom” (2009: 3). Nuevamente, Gazprom adujo que continuó enviando el flujo correspondiente hacia la UE y que Naftogaz lo desvió, y otra vez, Naftogaz desmintió esto y comunicó que no llegaba el flujo correspondiente desde Rusia para Europa.

El 2 de enero, la crisis repercutió sobre Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Rumania y Polonia. Mirek Topolánek, premier checo y presidente del Consejo de la UE en ese semestre, buscó reunirse con representantes de ambos gobiernos. El 6 de enero, el suministro proveniente de la ruta de los Balcanes Occidentales fue cortado, afectando a Bulgaria, Grecia y Rumania, así como a otros Estados no miembros como Turquía y Macedonia. Por otro lado, el flujo hacia Eslovaquia proveniente de Ucrania era del 10%. Eslovaquia era el principal *hub* gasífero, afectando a Alemania, Austria, Croacia, Eslovenia, Francia, Hungría, Italia y República Checa. Los ingresos vía Polonia y Rumania también mermaron. El 7 de enero, todos los suministros de gas ruso vía Ucrania fueron interrumpidos, situación que se prolongó hasta el 20 de enero. El 8 de enero, José Manuel Durão Barroso, entonces presidente de la CE, se reunió con el CEO de Gazprom Alexei Miller (CE, 2009: 3). Al interior de la UE se buscó disponer de forma rápida de las reservas de gas disponibles, reguladas por la Directiva del Gas del año 2004, aunque no todos los países tenían la misma disponibilidad de reservas.

La CE impulsó un acuerdo de monitoreo, el cual fue suscripto por Gazprom, Naftogaz y el gobierno de Ucrania. No obstante, fue recién entre los días 17 y 20 de enero que se negoció el acuerdo entre los primeros ministros ruso y ucraniano, que condujo a un contrato entre Gazprom y Naftogaz regularizando, así, el tránsito de gas hacia la UE. El compromiso tenía una duración de diez años (CE, 2009).

Esta crisis fue mayor a la del año 2006, tuvo más “señales de alerta” para los países europeos, y desnudó más problemas de la UE. La falta de coordinación y de información entre los

Estados miembros y las instituciones europeas afectaron la posición de la UE en la resolución de la crisis. Aunque sí hubo más respuestas, éstas, en última instancia, fueron escasas. La imposibilidad de diversificar rápidamente los proveedores de gas²⁰ y la falta de una red de infraestructura que conectase a todas las naciones de la UE²¹ fueron evidentes. Además, la ausencia de un mercado único de la energía provocó diferentes distorsiones de precios, afectando principalmente a los consumidores.

Tal como hemos comentado, el déficit en infraestructura fue y es uno de los mayores problemas energéticos europeos. Matúš Mišík (2012) considera que durante la crisis existía suficiente gas en Europa, pero la falta de interconexiones entre los países impidió la redistribución del mismo, resaltando la necesidad de un corredor Norte - Sur. No obstante, se tomaron algunas medidas paliativas como el aumento del gas ruso vía el gasoducto Yamal o la disponibilidad de las reservas checas y austríacas a Eslovaquia y Eslovenia. En esta línea, se pudo revertir el sentido del flujo de algunos gasoductos, buscando redistribuir el gas entre los Estados miembros (CE, 2009).

El impacto de la crisis también influyó en la reacción de los gobiernos. Por ejemplo, Eslovaquia uno de los países más afectados, con poco *stock* de gas, y, tras verse obligado a restringir su actividad industrial, acusó directamente al gobierno de Ucrania por la manipulación y desvío del suministro, mientras que el resto de los Estados fueron más moderados (Misik, 2012).

Ahora bien, siguiendo a Keohane y Nye, la interdependencia entre Rusia - Ucrania - UE fue instrumentalizada y manipulada en contra de los europeos. En este caso los Estados miembros de la Unión se mostraron sensibles y vulnerables. Otra vez se subestimó el rol que podía tener Ucrania como *hub* energético y país de tránsito. El uso de la WI energética en el tránsito de gas fue más que claro y contundente. Rusia, las instituciones europeas y ciertos Estados miembros percibieron esto y buscaron mitigar nuevamente la posibilidad de que se repitan estos hechos. Nuevamente se subestimó la posibilidad de que un actor manipule la interdependencia y se sobreestimó la posibilidad de cooperación entre las partes.

Las reacciones a largo plazo fueron diversas. La agenda energética impactó tanto en las instituciones europeas como en la política doméstica y los grupos de presión intergubernamentales como el grupo de Visegrado (V4)²². Este último realizó una serie de reuniones periódicas, siendo sus miembros extremadamente dependientes del gas ruso. Además, a través de la presidenta checa del Consejo se produjo una difusión de las ideas y debates surgidos de los encuentros del V4.

²⁰ En simultáneo a los hechos que sucedían entre Rusia y Ucrania, Noruega sufrió problemas técnicos en un compresor, por lo que tuvo que dejar de operar durante cuatro días en dos yacimientos por las duras condiciones climáticas. Esto no es algo extraño, pero sí tuvo un efecto mayor en el contexto particular de enero de 2009 (CE, 2009).

²¹ Por ejemplo, la Península Ibérica puede ser pensada como “isla energética”, prácticamente desconectada de la red de gasoductos europeos.

²² Compuesto por Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia, el Grupo de Visegrado actúa como un grupo de presión gubernamental y un espacio de debate y acción conjunto entre estas naciones de Europa central.

A partir de la crisis los países invirtieron en mayor infraestructura, algo que el representante permanente de Polonia en Bruselas denominó *security pillow* (almohada de seguridad). El problema es que las diferentes obras de infraestructura persiguieron distintos fines. Polonia, por ejemplo, apostó a las terminales de Gas Natural Licuado (GNL) (Misik, 2012), mientras que Alemania aceleró la construcción del Nord Stream 1.

El Nord Stream fue construido mayormente durante el año 2010 e inaugurado en el año 2012. Con una capacidad operativa de 55 bcm por año, buscaba evitar el corredor ucraniano, atravesaba el mar Báltico y conectaba Alemania con Rusia de forma directa (Beidollahkhani y Rahmani, 2023). El gobierno de Merkel apoyó el proyecto más allá de las críticas desde Bruselas, Kiev, Varsovia y Washington. El Nord Stream fue una forma de diversificar la vía de aprovisionamiento en términos de transporte sin cambiar de proveedor en materia de comercialización. El proyecto tenía como sustento la idea de que, a mayor interdependencia con Rusia, mayores serían los costos de este último actor de tener un accionar conflictivo que atente contra los intereses de la UE, desafiando el régimen de seguridad europeo. La percepción de la canciller sobre Rusia no era ni negativa ni positiva, sino que simplemente entendía que la interdependencia entre Moscú y Berlín imposibilitaba que la primera rompa con el esquema de seguridad europeo. Por tanto, apostar por la continuidad de la tradicional *Ostpolitik* era una respuesta sensata bajo el esquema de valores de Merkel, que priorizaba la estabilidad europea, en un contexto donde se atravesaban numerosas crisis simultáneas.²³

Distinta fue la suerte del proyecto del South Stream. En 2009, la UE introdujo el denominado *Tercer Paquete Energético* (TEP). Este conjunto de medidas fue una respuesta a la crisis del gas de 2009 y a los movimientos rusos dirigidos a fortalecer el poder de Gazprom. El TEP responde a una lógica similar a los paquetes anteriores, dos directivas, una del gas y otra de la electricidad, con sus respectivas reglamentaciones. Este paquete se enfocó más en la competencia y la seguridad de abastecimiento, así como en los consumidores. La promoción del uso de energías limpias es otro elemento importante.

La directiva 2009/73/CE introduce cambios fundamentales en materia de seguridad energética. Dicha norma regula y protege los intereses del consumidor, brindándoles más información, basándose en el principio de subsidiariedad, y establece cómo se debe supervisar el suministro. Por otro lado, plantea que exista solidaridad regional (artículo 6) y cooperación entre los Estados (artículo 7). Posiblemente el capítulo más relevante sea el tercero, relativo al transporte, el almacenamiento y el GNL. El artículo 9 establece la separación de las actividades de producción y suministro de gas de las de transmisión y distribución. El artículo 11 va más allá y propone el mecanismo de autorización y certificación de los gestores de red de transporte en relación con terceros países. En el artículo 15 se estipula que debe existir una separación entre los propietarios de la red de transporte y los gestores de la red de almacenamiento. La directiva buscaba que las grandes

²³ Durante el periodo temporal analizado en el trabajo, la UE ha atravesado numerosas crisis, con diversas consecuencias. Las más relevantes son: las crisis del gas, la crisis del 2008, la de la eurozona y de deuda soberana europea, con especial énfasis en Grecia, el Brexit, el conflicto en el Ucrania, la crisis de los refugiados del 2014 al 2016, las tensiones en las relaciones transatlánticas, la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa a Ucrania.

multinacionales que gestionan, administran o son propietarias de la red de distribución/transporte de energía no participen en la producción y suministro de gas, y viceversa, es decir, que Gazprom no logre consolidar un monopolio donde controla cada etapa de la comercialización y transporte de gas (Dir. 2009/73/CE del PE y Consejo, del 13 de julio de 2009).

La implementación de esta legislación tuvo un impacto decisivo en el futuro del proyecto South Stream: representó un obstáculo significativo para Gazprom, incluso más que los retrasos y problemas con los países socios. El nuevo marco regulatorio establecía normas sobre la capacidad de transporte y los precios de las tarifas, que debían ser aprobadas por las autoridades nacionales de regulación (Stern, et al, 2015). El TEP tiene como objetivo “permitir la entrada en el mercado para las empresas que no poseen tuberías y evitar el predominio monopolístico de los mercados de gas por parte de las empresas que tienen tuberías” (Sharples, 2014: 4).

Probablemente el TEP sea la normativa más importante en materia energética de la UE, junto con el TFUE y el Pacto Verde Europeo. Aunque la cancelación oficial del South Stream se concretó el 1 de diciembre de 2014, por parte de Putin, el proyecto ya estaba prácticamente condenado al fracaso una vez que se promulgó la Directiva 2009/73/CE. Este acontecimiento puede ser considerado como uno de los primeros actos de prevención impulsados por la UE en un contexto donde Alemania impulsaba una estrategia en la que debía primar la lógica de la interdependencia con Rusia.

En 2011 Ucrania se adhirió formalmente al Tratado de la Comunidad Energética, firmado en 2005, integrado por la UE, representada por la CE, Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Moldavia, Ucrania y Georgia. La UE buscaba expandir sus reglas, ideales y valores, en el marco de la energía, el medio ambiente y la libre competencia (Smith, 2016). Si bien el tratado no es muy efectivo, demuestra la presencia de los ideales europeos en las estrategias de seguridad energética de la UE.

Como se observa, los gasoductos lentamente pasaron a formar parte del debate público de la UE hasta convertirse en una cuestión central de seguridad europea. El TEP rompió, de forma parcial, con la idea de que toda interdependencia es buena y trae beneficios. Si bien durante esos años todavía no se percibía a Rusia como una amenaza, sí se introdujeron ciertos tópicos en la agenda europea energética, como la necesidad de diversificar las fuentes, los proveedores y las redes de transporte de energía, modernizar e invertir en infraestructura interna y apostar por las energías renovables.

Conclusiones parciales

A modo de conclusión, podemos encontrar una serie de diferencias entre ambas crisis. La característica más distintiva de la crisis del 2009 fue que por primera vez en la historia hubo una interrupción total del gas ruso hacia la UE (Misik, 2012). En la variable doméstica los cambios son sustanciales. La percepción de los estadistas y el daño sobre la imagen rusa fue mucho mayor en 2009, y el cúmulo de ambas crisis llevó a que Rusia pase de ser un socio

confiable a uno poco fiable, aunque siga siendo un socio en última instancia. Los ideales europeos se vieron representados en el TEP, profundizando el camino ya emprendido en los dos paquetes energéticos anteriores, resaltando la libre competencia, la seguridad de abastecimiento y la libertad de los consumidores a elegir su proveedor. Estos valores van de la mano con la nueva percepción más negativa que se tenía del Kremlin. A nivel del proceso de toma de decisiones la Unión respondió de manera más coordinada en la crisis del 2009, aunque esto fue insuficiente.

Por otro lado, respecto a la variable sistémica, la UE se mostró más sensible y por momentos vulnerable. La implementación de un nuevo paquete energético producto de ambas crisis condujo a un cambio en las vinculaciones entre la UE y Rusia. Ambas crisis reflejaron los riesgos de la interdependencia y la facilidad que poseen los actores involucrados en la comercialización (Rusia - Gazprom) y transporte (Ucrania - Naftogaz) de hacer uso de la WI en el ámbito energético. En estas primeras crisis no se vieron grandes iniciativas europeas, caracterizándose más por la inactividad que por la proactividad. El Libro Verde del 2006 y el TEP son, en última instancia, respuestas más reactivas.

Más allá de esto, la UE continuó apostando por la interdependencia, pero estableciendo ciertos límites y regulaciones. Si bien se plantean nuevas estrategias y normas, la política energética es una materia compartida con los Estados miembros tal cual establece el TFUE. Desde Bruselas subestimaron las crisis del gas, que constituyen un antecedente grave e importante en su vinculación tanto con Moscú como con Kiev. En mayo del 2014 el entonces presidente de la CE, Durão Barroso, reconocería este error: “Las interrupciones temporales en el suministro de gas durante los inviernos de 2006 y 2009 ya habían servido como un llamado de atención, subrayando la necesidad de una política energética común europea” (CE, 2014a).

Capítulo III: ¿Prevención o reacción? El conflicto en Ucrania entre 2014 y 2022

Los sucesos de 2014 en Ucrania, así como las reacciones y hechos desencadenados por éstos en los años siguientes, profundizaron abruptamente un debate dentro de la UE que ya se venía produciendo tímidamente. La relación entre Rusia y la UE, así como entre Rusia y los Estados miembros, fue completamente cuestionada. La incapacidad europea de una respuesta común inicial y el desconcierto ante los acontecimientos produjeron una lenta reacción.

En el presente capítulo se analizan estos acontecimientos, observando los debates suscitados dentro de la UE y examinando los cambios o continuidades en las estrategias de seguridad energética de la UE. Posiblemente, el periodo 2014-2022 sea el de mayor riqueza en cuanto a los análisis sobre el rumbo que debía tomar la política energética europea. El conflicto en el este de Ucrania y la anexión rusa de Crimea pusieron en el centro del debate político las fuentes, el modo de transporte, la comercialización y los proveedores de energía de los Estados miembros de la UE. Las diferencias se hicieron cada vez más notorias. Tampoco fueron ajenas a esto las instituciones europeas, que estaban y están cada vez más involucradas en los debates sobre la política energética.

Para poder realizar un análisis correcto y ordenado, este capítulo se estructura como una “matrioshka” rusa. En primer lugar, se describen los hechos suscitados en Ucrania entre 2014 y 2015. Se bosqueja de forma breve e introductoria las principales cuestiones que acontecieron en ese periodo, el rol de la UE y el de su mayor proveedor energético, la Federación de Rusia. Este apartado no pretende ser un análisis minucioso y pormenorizado del conflicto en Ucrania, sino que busca brindar un marco de referencia para comprender el contexto y, fundamentalmente, el *shock* externo al que se enfrentó la UE en 2014.

En segundo lugar, pasando a la “matrioshka” del medio, se estudia la reacción político - diplomática de la UE frente a estos sucesos. Los paquetes de sanciones y la participación en instancias de negociación y mediación son los principales focos de atención del apartado. Si bien nuestro interés fundamental y último son las estrategias de seguridad energética y la política energética europea, se debe entender que, en última instancia, es una de las dimensiones afectadas por la crisis de Ucrania. La relevancia de comprender esto radica en que el accionar en materia energética no es ajeno a las medidas tomadas en otras áreas.

En tercer lugar, en la “matrioshka” más pequeña, se examinan los debates suscitados en materia energética al interior de la UE. En este apartado se hace uso de las herramientas teóricas - conceptuales planteadas en la introducción. Al final del capítulo, también se encuentran las conclusiones parciales.

El conflicto de Ucrania (2014 - 2015)

Para comprender y analizar las políticas y estrategias energéticas de la UE después de 2014, es fundamental conocer los acontecimientos de esos años. Ucrania históricamente se ha caracterizado por ser una llanura dominada por grandes imperios: los austríacos, los

húngaros, los otomanos, los polacos y, fundamentalmente, los rusos. Estos últimos tienen un origen común con los ucranianos. Ucrania fue un territorio anhelado por Rusia, arrebatado a los otomanos durante el siglo XVIII. En 1783, la anexión de Crimea se concretó, siendo oficialmente incorporada por Catalina II en 1786. Desde entonces, Moscú ejerció una política expansionista sobre Ucrania, teniendo un especial valor simbólico para Rusia²⁴ (Arena, 2022a; Arena, 2022b).

Durante el siglo XX, Ucrania experimentó un breve y turbulento período de independencia tras la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa. Fue considerada por Lenin como una república socialista independiente, pero finalmente formó parte de la URSS como Estado fundador. Durante la Segunda Guerra Mundial, las colaboraciones entre las fuerzas nazis y los nacionalistas ucranianos fueron frecuentes, al igual que los procesos de “experimentación” socioeconómica y deportación realizados por Stalin, que llevaron a la hambruna y muerte de millones de personas, como si de un laboratorio se tratara.

Finalmente, en un hecho históricamente poco claro, Crimea fue cedida a Ucrania en 1954²⁵. Tras la disolución de la URSS, Crimea se convirtió en un punto de disputa entre Kiev y Moscú. Con la desintegración del Estado soviético, Ucrania (junto con Crimea) se convirtió en un Estado independiente. La independencia de Ucrania en términos temporales es más una irregularidad o excepcionalidad histórica que una constante. Sin embargo, esto no significa que no exista un pueblo, o un conjunto de pueblos, que deseen vivir libremente bajo sus propias normas en dichos territorios.

Durante la posguerra fría, Ucrania jugó el rol de “Estado tapón”, entre la UE y Rusia. La expansión de la OTAN y las ampliaciones de la UE, junto con los cambios en la política exterior rusa, llevaron al Kremlin a percibir una disminución en su área de influencia, (Arena, 2020a). Mientras esto sucedía, Rusia y Ucrania pasaban por momentos de tensión²⁶ y distensión²⁷.

Para fines del año 2013 la situación llegó a un punto crítico de conflictividad. En noviembre de ese año, el gobierno rusófilo de Victor Yanukovich dio marcha atrás al casi concretado

²⁴ Rusia ve en Crimea una materialización de su poder naval, así como de su identidad y grandeza nacional. Por eso no fueron casuales los enfrentamientos entre franceses e ingleses contra los rusos en la península de Crimea entre 1853 y 1856.

²⁵ Los motivos son pocos claros y varían según la bibliografía. Algunos autores plantean que fue por una cuestión de conectividad respecto a la red de agua, cuestiones sanitarias y energéticas. Sin embargo, no es relevante para este trabajo.

²⁶ En la década de los 90 se destacan como temas conflictivos y a resolver la disposición de las armas nucleares, la ex-flota soviética del Mar Negro, la deuda externa ucraniana, etc. Ya en el siglo XXI entre los momentos de mayor tensión logramos encontrar la revolución naranja de 2004 y las ya mencionadas, explicadas y analizadas crisis del gas del 2006 y 2009.

²⁷ El memorando de Budapest de 1994 (resolvió la cuestión nuclear) y el de Amistad y Cooperación de 1997 (resuelve la cuestión de Crimea y la flota soviética) son ejemplos de los momentos de distensión.

acuerdo de Asociación Estratégica y Libre Comercio²⁸ con la UE, bajo presiones rusas. El pueblo salió a manifestarse en las calles. Lo que parecía una simple protesta en la plaza del Maidán, Kiev, terminó convirtiéndose en un verdadero campo de batalla. Durante más de tres meses, las fuerzas gubernamentales y los manifestantes pro-europeos se enfrentaron en la capital del país eslavo. Tras varios días confusos, en los cuales Yanukovich huyó de la capital, la oposición se hizo del poder mediante un *impeachment* en la Rada (parlamento) y las denuncias de golpe de Estado se volvieron frecuentes. Así, la crisis político - institucional se fue profundizando. Un gobierno provisional se hacía con las instituciones y convocaba a elecciones para mayo de 2014 (Arena, 2020a).

Pero la división ya había ido muy lejos y se extendía por el país. En la península de Crimea, las Fuerzas Armadas de Rusia, posicionadas tras el Tratado de Amistad ruso – ucraniano de 1997, se pusieron en alerta. Los separatistas pro-rusos se hicieron con los edificios públicos, izaron la bandera rusa y el parlamento del *óblast* declaró la independencia de la ahora República de Crimea. Tras un referéndum, la península y Sebastopol fueron anexionadas a la Federación de Rusia (Arena, 2020a). Una gran parte de la comunidad internacional, encabezada por la UE y EEUU, no tardó en repudiar esta violación a la integridad territorial ucraniana. Un embargo económico impulsado por Occidente en forma de represalia afectó a la economía rusa, pero no tanto como para retractarse y devolver este territorio. Rusia justificaba su accionar a través del derecho de autodeterminación de los pueblos.

Apenas un mes después, otras regiones de Ucrania querían independizarse. Los *óblasts* de Donetsk y Lugansk (en la región del Donbáss) desconocieron al gobierno provisional de Kiev. Estas se auto-proclamaron repúblicas populares independientes. Las Fuerzas Armadas ucranianas intervinieron para enfrentarse con los grupos separatistas. Aunque Rusia no intervino directamente, sí envió elementos paramilitares. Así comenzaba el denominado conflicto bélico del este de Ucrania, caracterizado por ser de tipo no convencional²⁹. Mientras esto sucedía, el magnate chocolatero Petro Poroshenko fue electo presidente de Ucrania. Este se alineó con Bruselas y recibió apoyo militar de Washington.

²⁸ “La decisión de Yanukóvich de aplazar la firma del Acuerdo de Asociación significa, aparentemente, un punto y aparte en el conflicto diplomático a tres bandas entre Ucrania, la UE y Rusia en torno al formato y orientación de la integración económica regional del país eslavo. La negativa de la UE a incorporar a Rusia - y su Unión Económica Euroasiática- en las negociaciones y condiciones del AA se inserta en la ausencia de un marco estable de relaciones entre la UE y Rusia para Europa Oriental. Tras un 2013 en el que Rusia presiona con un bloqueo comercial a Ucrania y la UE no mueve la ficha, la no firma en noviembre del AA en Vilnius evidencia la victoria del Kremlin en un primer conflicto de tipo diplomático que, a su vez, inaugura la crisis ucraniana” (Ruiz Ramas, 2016: 31).

²⁹ El conflicto en el este de Ucrania ha sido tipificado de diferentes maneras: como una guerra en red, ya que ambos bandos no responden ante una única autoridad con una cadena de mando vertical habiendo coaliciones de actores en red, una guerra subsidiaria, debido al apoyo que brindan los actores internacionales involucrados con el objetivo de cumplir sus intereses, o una guerra civil, por el claro enfrentamiento entre las regiones separatistas y el gobierno central. La caracterización del mismo como una guerra híbrida es tal vez de las denominaciones más acertadas, ya que condensa las características del conflicto en red, del civil y del subsidiario. Por otro lado, el enfrentamiento es asimétrico, sin rígidas líneas de frente con continuas operaciones envolventes. En cuanto a los objetivos del conflicto, estos son opacos y flexibles. Se buscaba el desgaste. Los actores del mismo no son monocolor, lineales, ni están guiados por un único interés (Ruiz Ramas, 2016).

Tras los fracasos de las negociaciones auspiciadas por EEUU para resolver la situación en el Donbás, los europeos tomaron la iniciativa. Así surgió el denominado “Cuarteto de Normandía”, integrado por Francia y Alemania como partes mediadoras, junto con Rusia y Ucrania. El cuarteto es una instancia de negociación “minilateral” ante la imposibilidad de llegar a una resolución eficaz en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debido al veto ruso (Arena, 2017). Inicialmente las negociaciones fueron exitosas, resultando dos protocolos en 2014 y 2015. El Protocolo de Minsk II (2015)³⁰ fue el más exitoso de ambos. Si bien a la hora de aplicarlo, el mismo fue violado sistemáticamente por las partes en conflicto, éste permitió la desescalada del conflicto y lo “congeló”³¹. Desde el año 2015 se ha intentado sin éxito llegar a un nuevo memorando, aunque se ha logrado un intercambio de prisioneros relevante en 2019.

La reacción político - diplomática de la UE

Ni las instituciones europeas ni los gobiernos de los Estados miembros fueron ajenos al conflicto desatado en Ucrania. La turbulencia en el país vecino afectó claramente la estrategia de seguridad energética de la UE. Para comprender el impacto del conflicto en la dimensión energética, primero hay que entender las respuestas político-diplomáticas de la Unión.

La primera reacción de la UE fue apoyar las protestas civiles en la plaza del Maidán. A priori, la respuesta política y mediática europea fue de indignación y respaldo a la “oposición democrática” ucraniana. Si observamos en detalle el contexto, esta respuesta puede parecer esperable, teniendo en cuenta la abrupta y súbita decisión de Yanukovich de no firmar el Acuerdo de Asociación. Las intenciones iniciales desde Bruselas eran “corregir” el rumbo del gobierno ucraniano para alinearlos con sus intereses o generar un desgaste progresivo de Yanukovich, generando una futura derrota electoral de los sectores rusófilos en 2015. No obstante, la situación en Kiev cambió. De las movilizaciones civiles y pacíficas se pasó a una espiral de violencia con grupos paramilitares acampando en la plaza del Maidán y tomando edificios públicos. La brutal represión del gobierno central llevó a un aumento de los enfrentamientos y división. Desde Bruselas no supieron distinguir el cambio de circunstancias ni los matices (grandes en muchos casos) entre los actores. Por ejemplo, el ambiguo respaldo a la oposición del gobierno de Yanukovich llevó a incluir en la misma categoría a los partidos liberales con los de extrema derecha y neonazis (Ruiz Ramas, 2016; Saborido, 2022).

³⁰ Los puntos centrales del acuerdo son: el cese al fuego, la retirada de armas pesados de la línea roja que divide a los separatistas de las fuerzas ucranianas, la garantía de un futuro indulto y amnistía, el compromiso al diálogo, intercambio de rehenes, la entrega de alimentos, la retirada de todas las fuerzas extranjeras del territorio, el otorgamiento de más autonomía a los *óblast* de Donetsk y Lugansk y el monitoreo por parte de OSCE (Arena, 2020a).

³¹ El congelamiento del conflicto llevó a una fuerte reducción en el incremento exponencial del número de víctimas fatales, fundamentalmente civiles, y al encapsulamiento de los territorios donde se desarrollaban los enfrentamientos. Si bien la violencia continuó, el establecimiento de la línea de contacto contuvo el conflicto a un área circunscrita determinada. Las desgracias y males posteriores al 2015 y previos al 2022 serán relativos, en su mayoría, a las crisis humanitarias, consecuencias inevitables de los combates, sumado al deterioro causado por la pandemia de la COVID-19 desde el año 2020.

La visita de Catherine Ashton, entonces Alta Representante y Vicepresidenta de la CE, reforzó la imagen de los líderes opositores ucranianos. La radicalización del Maidán no influyó en un cambio de apoyo o postura desde Bruselas. Rubén Ruiz Ramas explica: “el Maidán es un movimiento en el que su radicalización no afectó ni a la cohesión en el seno del movimiento, ni a su coalición de partidos políticos, ni a su alianza con grandes potencias internacionales -la UE y EEUU-, quienes mantuvieron su legitimación en todo momento, y especialmente, en las fases de recrudecimiento de la violencia” (2016: 52).

Sin embargo, como destaca el mismo autor, las discrepancias entre los estadounidenses y los europeos eran notorias, ya que los primeros querían profundizar su enfrentamiento con Moscú. Todo este debate se puede sintetizar en la corta pero célebre frase: “*Fuck the EU*”, expresada por Victoria Nuland, vicesecretaria de Estado norteamericana, a Geoffrey Pyatt, embajador de EEUU en Ucrania. Esto aconteció en el marco de lo que consideraban una escasa participación y preocupante cautela europea sobre la situación en Kiev. La frase fue filtrada por el medio estatal rusófilo Russian Today (RT) (Ruiz Ramas, 2016).

La UE y sus Estados miembros, con Alemania, Francia y, en alguna medida Polonia, como interlocutores, siempre apostó por una salida política de la crisis. Así, el 21 de febrero de 2014 se firmó el “Acuerdo para la solución de la crisis en Ucrania” entre representantes de los principales partidos de la oposición y el presidente Yanukovich³². El acuerdo restauraba la constitución de 2004 y postergaba su reforma hasta septiembre de 2014, así como convocaba a elecciones anticipadas para finales de 2014 y comprometía a las partes a no incentivar el uso de la violencia ni imponer el estado de emergencia (Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine, 2014). El problema fue que un día después, la UE apoyó al gobierno provisional, tirando por la borda lo pactado en lugar de buscar sostenerlo (Milosevich-Juaristi, 2015).

A pesar de los esfuerzos diplomáticos para resolver la crisis, la situación en Ucrania continuó deteriorándose. En respuesta a la anexión de Crimea por parte de Rusia y la escalada del conflicto en el este de Ucrania, la UE decidió aplicar diversas sanciones a Rusia. Actualmente se contabilizan los paquetes de sanciones de la Unión a Rusia de forma numérica, partiendo desde febrero de 2022. Esta enumeración esconde e invisibiliza las medidas restrictivas impuestas por las instituciones europeas durante los años 2014 y 2015, extendidas mediante diversas decisiones y regulaciones de forma periódica. Es por eso, que para no generar confusiones ni invisibilizar dichas medidas, se las nombra como “Paquete Cero de Sanciones” a todas las disposiciones y reglamentaciones implementadas contra la Federación de Rusia desde marzo de 2014 hasta enero de 2022.

El Consejo Europeo impuso en 2014 sanciones que van desde medidas diplomáticas, restricciones individuales a funcionarios rusos y limitaciones en las relaciones económicas y militares con Rusia y el anexado territorio de Crimea (House of Lords, 2015). El 17 de marzo

³² Figuran como partes “testigos” del acuerdo en nombre de la UE, Radoslaw Sikorski, ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, Frank-Walter Steinmeier, su homólogo alemán, y Laurent Fabius, su par francés.

de 2014³³, durante los días que se produce la anexión rusa de Crimea, el Consejo de la UE mediante la Decisión 2014/145/PESC aplicó una serie de “medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania” (Decisión 2014/145/PESC). En el artículo 2 de la decisión se establece la inmovilización de “todos los fondos y recursos económicos que sean pertenencia, sean propiedad, estén en poder o estén bajo el control de personas físicas responsables de acciones que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania” (Decisión 2014/145/PESC), así como la prohibición de otorgarles ventajas económicas, financiamiento o crédito.

Inicialmente la lista incluía a Sergey Valeryevich Aksyonov, primer ministro de facto de Crimea, y la mayoría de su gabinete, el alcalde de Sebastopol y la mayoría de los funcionarios “elegidos”, ya sea por votación o aclamación popular en la península, durante el periodo febrero - marzo 2014. Respecto a los funcionarios rusos sancionados, éstos fueron de tercer o cuarto grado, destacándose Viktor Alekseevich Ozerov, Presidente del Comité de Seguridad y Defensa del Consejo de Rusia, Vladimir Michailovich Dzhubarov, Presidente del Comité de Derecho Constitucional del Consejo, Aleksandr Viktorovich Vitko, Comandante de la flota rusa del Mar Negro, y Sergei Vladimirovich Zheleznyak, Vicepresidente de la Duma, el Parlamento de la Federación Rusa (Decisión 2014/145/PESC). Como se observa, inicialmente no busca afectar a los funcionarios rusos de primera categoría, ni al presidente Vladimir Putin, como tampoco a los grandes oligarcas. No obstante, y como se observará más adelante, la lista de sancionados se acrecienta exponencialmente con el transcurso de los años, fundamentalmente tras las acciones rusas de febrero de 2022.

Otras disposiciones importantes de este periodo son las incluidas en el Reglamento 833/2014 del Consejo de la UE de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (R UE n° 833/2014 del Consejo, 31 de junio de 2014). Esta reglamentación surge en un contexto muy distinto al de la decisión del 17 de marzo de 2014. Entre abril de 2014 y febrero de 2015 el conflicto bélico en el este de Ucrania desangraba al país, causando miles de víctimas civiles y grandes pérdidas materiales. En una declaración conjunta, entre el entonces presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y el presidente de la CE, José Manuel Durão Barroso, se determinó que la UE acordó “un conjunto importante de medidas restrictivas adicionales enfocadas a la cooperación sectorial y los intercambios con la Federación de Rusia. En virtud de estas decisiones se limita el acceso de entidades financieras propiedad del Estado ruso al mercado de capitales de la UE, se impone un embargo al comercio de armas, se prohíbe la exportación de bienes de doble uso destinados a usuarios finales militares y se restringe el acceso de Rusia a tecnologías sensibles, en particular en el ámbito del sector petrolero” (Consejo Europeo, 2014a: 1).

³³ Ese mismo día también se publica el Reglamento 269/2014 del Consejo de la UE, el cual incluye medidas que van desde la inmovilización de fondos y recursos económicos de determinadas personas físicas y jurídicas, entidades y organismos (a) restricciones aplicables a determinadas inversiones” (UE n° 833/2014 del Consejo, 31 de junio de 2014).

El artículo 2 de esta nueva reglamentación establecía que quedaba “prohibido vender, suministrar, transferir o exportar, de modo directo o indirecto, productos y tecnología de doble uso, independientemente de que sean originarios o no de la Unión, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia o para su utilización en Rusia, si dichos productos están destinados o pueden estarlo, en su totalidad o en parte, a uso militar o a usuarios finales que tengan carácter militar” (R UE nº 833/2014 del Consejo, 31 de junio de 2014: 3). También se prohibía directa o indirectamente la asistencia técnica o financiera sobre productos y tecnología de la lista común militar (léase una serie de productos con fines o usos militares que se publicada y actualizada), su proceso de fabricación, uso o mantenimiento a la Federación Rusa. Una situación homóloga sucedía con los productos y tecnología de doble uso. Las excepciones a estas disposiciones requerían autorización previa y eran aplicables sólo en casos particulares, permitiendo en última instancia esquivar estas disposiciones en caso de considerarse necesario (R UE nº 833/2014 del Consejo, 31 de junio de 2014).

Estas restricciones relativas a la exportación, transferencia o suministro de tecnologías afectaron de forma directa al sector energético ruso, fundamentalmente a los proyectos relativos a la explotación petrolera rusa en aguas profundas del Ártico o las explotaciones de los yacimientos de petróleo de esquisto. Por otro lado, puso al Kremlin en una situación incómoda en la que ya no disponía de tecnología de avanzada para competir directamente con el pujante sector petrolero estadounidense. Mediante la técnica de fracturación hidráulica, Washington ganaba autonomía energética, al poder explotar sus reservas de gas y petróleo. EEUU redujo su dependencia con sus proveedores tradicionales, profundizando la caída de precios del barril del crudo de petróleo a nivel global, lo cual reducía los ingresos rusos³⁴.

La reglamentación también afectaba al sector financiero. El artículo 5 detalla que “quedan prohibidas la compra, venta, intermediación o prestación de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, de modo directo o indirecto, en relación con bonos, obligaciones, acciones o instrumentos financieros similares con vencimiento a más de 90 días emitidos después del 1 de agosto de 2014” (R UE nº 833/2014 del Consejo, 31 de junio de 2014; 4). Los instrumentos y herramientas financieras afectadas por el artículo 5 sólo afectaban a las siguientes instituciones: Sberbank, VTB Bank, Rosselkhozbank, Vnesheconombank y Gazprombank. El último banco forma parte del Grupo Gazprom y está directamente vinculado con la empresa rusa líder en el sector energético. El cierre al financiamiento de los mercados europeos terminó afectando a empresas como Rosneft³⁵, Transneft³⁶ y Gazprom.

De igual modo, las sanciones atravesaron e incluyeron al sector energético. Como mencionamos en el capítulo I y se logró observar en los capítulos siguientes, la inversión y tecnología europea fue clave para el desarrollo de la red energética ruso - soviética. Las sanciones impuestas en el Reglamento 833/2014 versaban estos aspectos. En el artículo 3 del

³⁴ El precio del barril de petróleo crudo Brent pasó de 109 USD el 31 de enero de 2014 a 53 USD el 31 de diciembre de 2014 (Investing.com, s.f.).

³⁵ Empresa mixta petrolera rusa. El Kremlin controla la acción de oro de la misma y ejerce el control político.

³⁶ Empresa estatal rusa que controla los oleoductos nacionales, responsable de casi la totalidad del petróleo transportado en el país.

mismo y su anexo “se prohíbe la venta, el suministro, la transferencia o exportación y financiación de tecnologías para la prospección y producción de petróleo en aguas profundas, la prospección y producción de petróleo en el Ártico o los proyectos relacionados con el petróleo de esquisto” (UE nº 833/2014 del Consejo, 31 de junio de 2014). También se especificaba en el Anexo II de reglamentación una serie de tecnologías que están prohibidas, en su mayoría tubos y camiones móviles de perforación, de entubación, tubos del tipo de los utilizados en oleoductos o gasoductos, bombas volumétricas rotativas para líquidos y útiles de perforación o sondeo, entre varias cosas específicas. Si se considera la innegable dependencia Rusia de tecnología europea, podemos llegar a la conclusión de que estas disposiciones europeas ponían al Kremlin en una situación, por lo menos, incómoda.

Estrategias de seguridad y política energética de la UE (2014 - 2022). Respuesta al conflicto en Ucrania, profundización y algo más

Es hora de abrir la tercera y última de las *matrioshkas*, es decir, llegó el momento de analizar cuáles fueron las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE posterior a los acontecimientos del 2014. Como el periodo temporal es extenso y se tratan diversos temas y documentos, he intentado ser lo más ordenado y esquemático posible con el fin de contribuir a la comprensión del texto.

Tras la anexión de Crimea por parte de Rusia, la percepción de los europeos sobre el gigante siberiano cambió absolutamente. El repudio fue inmediato, y aunque las sanciones existieron, éstas fueron implementadas demasiado tarde para ser verdaderamente disuasorias. A su vez, las mismas fueron insuficientes para cambiar el curso de los acontecimientos. Durante este periodo la percepción de la CE sobre Rusia cambió. Entre los años 2014 y 2015, Moscú dejó de ser un socio poco fiable o incómodo para pasar a ser, lisa y llanamente, un desafío para la seguridad europea. Lentamente, las áreas donde los europeos y rusos podían cooperar se fueron cerrando y los canales de comunicación se deterioraron. Con mayor frecuencia se empezó a debatir en los círculos políticos y diplomáticos europeos cómo debería ser la relación con Rusia, fundamentalmente en materia energética.

El 21 de mayo de 2014, Durão Barroso expresó en la Conferencia sobre Estrategia de Seguridad Energética que “la crisis en Ucrania muestra una vez más que para Europa la independencia energética es crucial. Tenemos que explorar todas las posibilidades que hagan alcanzable este objetivo. La situación también confirma que está en nuestro propio interés elegir un camino hacia una Unión Europea con bajas emisiones de carbono, competitiva y con seguridad energética. Y, ante todo, que es vital para nosotros mantenernos juntos y unidos” (CE, 2014b:1).

La CE presidida por Jean-Claude Juncker, que asumió el 1 de noviembre de 2014, continuó y profundizó este camino. En su primer discurso del “Estado de la Unión”, el 9 de septiembre de 2015, Juncker declaró: “El espíritu de cooperación que reinaba entre la UE y Rusia ha dado paso a un clima de sospecha y desconfianza. La UE debe mostrar a Rusia el coste de la confrontación, pero también debe dejar claro que está dispuesta a asumir compromisos” (CE, 2015:13). Al mismo tiempo abogó por la unidad en torno a las sanciones, aunque hasta el

momento éstas habían demostrado no ser efectivas. El luxemburgués expresó: “Necesitamos más unidad en lo que respecta a las sanciones. Las sanciones impuestas a Rusia por la UE tienen un coste para cada una de nuestras economías y afectan a sectores importantes, como la agricultura, pero son una poderosa herramienta para hacer frente a la agresión y a la violación del Derecho internacional” (CE, 2015:13).

A pesar de lo mencionado, las sanciones impuestas en un contexto de caída de los precios internacionales de los *commodities* tuvieron un impacto en la economía rusa, causando una contracción de su PIB. Sin embargo, este impacto ha sido insuficiente para cambiar la conducta de Rusia. Además, los fracasos en la implementación de la Política Europea de Vecindad en cuanto a la difusión de valores democráticos, derechos humanos y libre mercado evidencian errores en la interpretación europea de su relación con Rusia (Milosevich-Juaristi, 2015).

Hasta los sucesos del 2014, la relación euro - rusa, especialmente en materia energética, podía ser analizada y leída desde el prisma de la interdependencia. El enfoque no fue modificado, pero sí pasó a ser cada vez más cuestionado. Aunque los antecedentes de 2006, 2009 y ahora la presión rusa para que Ucrania descarte el Acuerdo de Asociación, demostraban que Moscú estaba dispuesta a hacer uso y abuso de su posición como proveedor de energía, la UE confiaba en que estaba en una posición excepcional en comparación con las ex-repúblicas soviéticas. Esta creencia de excepcionalidad se debía al alto grado de interdependencia entre la UE y Rusia, cuestión que no sucedía con las naciones del espacio pos soviético, por lo que se veía como una opción poco plausible el uso de interdependencia energética como un arma.

En el ya mencionado discurso del 21 de mayo de 2014 se refleja esta idea. Durão Barroso planteó que “al mismo tiempo, la dependencia es una calle de doble sentido. Une tanto a proveedores como a clientes. Rusia exporta el 80% de su petróleo y más del 70% de su gas a la UE, que es, con diferencia, el mercado más atractivo para Rusia. Los ingresos provenientes de este comercio son clave para el presupuesto ruso. Por ello, hemos enfatizado muy firmemente en los últimos meses que la energía no debe ser utilizada como un arma política” (CE, 2014b:1). En términos de Keohane y Nye, en este discurso el presidente de la CE subestima la capacidad rusa de manipular la interdependencia, a la vez que no diferencia la vulnerabilidad europea de la sensibilidad rusa.

Como fue explicado en la introducción, la bibliografía relativa a la WI especifica que la instrumentalización de la interdependencia con fines coactivos en la arista energética tiene tres componentes: la comercialización, el transporte y la financiación. En los casos de los años 2006 y 2009 los problemas sufridos por la UE se debieron a una manipulación en donde se busca explotar las vulnerabilidades en el transporte del energético. La CE consideraba que la condición de interdependencia se debía a que Rusia dependía en exceso de los ingresos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos. Realizando una cuenta simple, según el World Integrated Trade Solution³⁷, el valor total de las exportaciones rusas (FOB) en el año

³⁷ Software del Banco Mundial desarrollado junto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional, la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

2014 fue de 497.834 millones de USD. El 69,5% de esos ingresos provinieron por la comercialización de combustibles, representando 346.119 millones de USD, de los cuales \$138.360 millones provenían de la UE (Banco Mundial, s.f). Lo que se busca demostrar con esto es el gran peso que tenían las exportaciones de combustibles a la UE en la balanza comercial rusa, un 27,8% de las exportaciones en 2014. Es por análisis como estos que la UE sostenía su condición excepcional y de gran interdependencia con Rusia, descartando otras interpretaciones con el foco puesto en la seguridad y los intereses nacionales rusos, ignorándose lo explicado por Waltz: a mayor interdependencia mayor posibilidad de conflicto.

Dicho esto, es hora de retomar las estrategias de seguridad energética europeas. Si bien se fueron publicando diversos documentos, la última gran estrategia estaba marcada por los cambios introducidos por el denominado TEP en 2009. En 2014, durante sus últimos meses de mandato, la CE encabezada por Durão Barroso publicó la *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. La misma es un documento relativamente poco ambicioso que aspiraba meramente a dar una respuesta coyuntural a los peligros y desafíos que enfrentaba la seguridad energética tras la violencia y conflictividad desatada en Ucrania. El documento no innova, retoma los acontecimientos del 2006 y 2009, sin aclarar que la UE tuvo reacciones tardías, y plantea que desde ese momento se ha trabajado mucho (CE, 2014c).

La estrategia se centra en la solidaridad entre los Estados, la posibilidad de tener que hacer uso de las reservas de gas y petróleo establecidas por las Directivas del año 2009 y la dependencia con Rusia. Se puede ver que en el texto está presente la palabra vulnerabilidad, especialmente respecto a los Estados de la Europa Oriental y los países bálticos. Sin grandes novedades, plantea la necesidad de diversificar a nuevos socios como Qatar y Norteamérica con el GNL, Noruega, o Azerbaiyán vía el Corredor Meridional del Gas con el más tradicional GNC. Con el petróleo la situación es prácticamente igual, destacándose la necesidad de potenciar la capacidad europea de refinamiento de crudo (CE, 2014c). Así, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética es un documento poco trascendental que busca ser un “parche” a los problemas que podría enfrentar la UE en un contexto mucho más adverso.

Pero esta no fue la única estrategia que surgió en esos momentos. En junio de 2014, el Consejo Europeo escogió a Jean-Claude Juncker como candidato a presidente de la CE, sujeto a ratificar por decisión mayoría calificada del PE. En esa ocasión, los líderes europeos también acordaron una agenda estratégica que estaría en consonancia con las prioridades de la nueva Comisión. La misma se centraba en cinco objetivos, entre ellos “Un futuro energético y climático seguro” (Consejo Europeo, 2014b).

El 25 de febrero de 2015, apenas 13 días después de la firma del Protocolo de Minsk II, la flamante Comisión Juncker presentó la *Estrategia Marco para una Unión de la Energía Resiliente con una política climática prospectiva*, conocida simplemente como *Unión de la Energía*. El objetivo fundamental es la integración progresiva de los Estados miembros en un mercado energético único, mejorando la infraestructura y conectividad e integrando las “islas

energéticas”³⁸. Entre sus primeras líneas, se expresa el deseo de crear “un sistema energético integrado a escala continental, en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras, sobre la base de la competencia y el mejor uso posible de los recursos, con una regulación eficaz de los mercados energéticos a nivel de la UE, en caso necesario” (CE, 2015a:1).

La estrategia abarca cinco dimensiones interrelacionadas: 1) Seguridad energética, solidaridad y confianza; 2) Un mercado europeo de la energía plenamente integrado; 3) Eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda; 4) Descarbonización de la economía; 5) Investigación, innovación y competitividad (CE, 2015b:4). Aunque todas las dimensiones son significativas, es crucial enfocarse en las primeras. Retomando la Estrategia Europea de 2014, se resalta la conexión entre la seguridad energética europea y sus vecinos. Además, se subraya la necesidad de establecer un mercado interior único y promover una mayor solidaridad en respuesta a situaciones complejas, como los *shocks* externos de 2006, 2009 y 2014.

Bajo el marco de una “diplomacia europea revitalizada en materia de clima y energía” se busca llevar a cabo asociaciones energéticas estratégicas, con naciones productoras y de tránsito, como Argelia y Turquía, Azerbaiyán y Turkmenistán. También se subraya la importancia de profundizar los vínculos con Canadá, Estados Unidos y Noruega, siendo este último el segundo mayor proveedor de gas y petróleo de la UE. Respecto al “elefante en la habitación”, se plantea la necesidad de redefinir la relación de la UE con Rusia “en materia energética, basada en la igualdad de condiciones en términos de apertura del mercado, competencia leal, protección del medio ambiente y seguridad, en beneficio de ambas partes” (CE, 2015b:7) una vez que se supere la situación de tensión, algo que finalmente nunca sucedió. Sobre Ucrania se enfatizaba “la importancia de Ucrania como país de tránsito” (CE, 2015b:7), un mensaje claro para los Estados miembros que impulsaban el proyecto de gasoducto Nord Stream 2.

Otro tema central que la CE plantea es la importancia de tener una Estrategia Global para el GNL. Junto con esto se menciona la necesidad de nueva infraestructura gasífera que conecte el mercado intra-europeo. Las mejoras en la infraestructura en general dependen del Mecanismo “Conectar Europa”³⁹, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos⁴⁰ y el futuro Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)⁴¹. Además, algo que también llama la atención es la mención de la dependencia europea de combustible nuclear y de

³⁸ El concepto de islas energéticas en el presente caso aduce a los territorios poco integrados a la red energética europea. No debe confundirse con las islas energéticas en referencia a las construcciones artificiales en los mares cuyo fin es la producción de energías renovables.

³⁹ El Mecanismo “Conectar Europa” es un programa de la UE para mejorar y modernizar la infraestructura en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones. Para 2014 - 2020 se le asignaron 30.400 millones de euros (CE, 2022a).

⁴⁰ Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos son instrumentos financieros de la UE. Funcionan de manera conjunta con el objetivo de apoyar la cohesión económica, social y territorial. Su finalidad es contribuir al logro de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020, que busca promover un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (Eur-lex, sf).

⁴¹ El FEIE constituye el núcleo del Plan de Inversiones para Europa, con el objetivo de fomentar el crecimiento económico y la competitividad sostenida en la Unión Europea. Este fondo está diseñado para movilizar recursos públicos, especialmente aquellos provenientes del presupuesto de la UE, con el fin de atraer inversiones privadas hacia diversos proyectos dentro de la Unión (Consejo de la UE, 2020).

servicios conexos, fundamentalmente en los Estados miembros de Europa Central y Oriental (CE, 2015b).

Mientras tanto, el 12 de diciembre de 2015, en el marco de la vigésimo primera Conferencia de Partes (COP21) de París, 195 partes suscribieron el “Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático”⁴², en adelante denominado Acuerdo de París. Este documento se consiguió gracias al liderazgo de Bruselas en las negociaciones llevando a cabo un “impulso diplomático que incluyó 90.000 diplomáticos y más de tres mil misiones” para lograr alcanzar un resultado exitoso (Ruiz, 2015: 110). La firma del Acuerdo de París materializó los esfuerzos que venía realizando la UE internacionalmente en el campo de la acción climática.

Este triunfo marca un quiebre en las estrategias de seguridad energética, permitiéndole a Bruselas profundizar sus acciones climáticamente amigables, justas y neutras frente a las dudas y reticencias que presentaban ciertos Estados miembros como Polonia (CE 2020b; Ruiz, 2015).

Al mismo tiempo, el conflicto en el este de Ucrania todavía seguía siendo una amenaza a la seguridad energética europea. Aunque la Comisión Juncker ya había presentado su Estrategia de la Unión de la Energía, seguía siendo necesario un paquete específico que actualizará el TEP de 2009. En respuesta a esta situación, la CE tomó dos medidas importantes. Primero, publicó en 2016 la *Estrategia Global de la Unión Europea*, la cual resalta la importancia de diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, con un énfasis particular en el gas. En la estrategia global también se recalca la importancia de que las infraestructuras con terceros países respeten las normativas europeas, puntualmente el TEP (Arena, 2021).

En segundo lugar, la CE da a conocer el paquete “Energía limpia para todos los europeos”, también conocido como *Paquete de Invierno*, dado que fue anunciado el 30 de noviembre de 2016, o también como *Cuarto Paquete Energético* (FEP). El presidente de la CE declaró que es “el conjunto de propuestas energéticas más ambicioso presentado por la Comisión Europea” (CE, Dirección General de Energía, 2019: 1).

El Cuarto Paquete se centra en garantizar una transición energética limpia y equitativa. Entre los puntos centrales del mismo logramos identificar: 1) El aceleramiento de la transición limpia destacando las ventajas de las mismas, buscando una eficiencia ante todo; 2) La modernización de la economía y las infraestructuras; 3) La diversificación de proveedores, un mayor uso de energías renovables y una mayor eficiencia para tener una menor dependencia externa. El objetivo fundamental es una “conciliación entre la seguridad del suministro y la descarbonización”; 4) La creación de un código normativo común y coherente que permita aproximar las posiciones de los Estados miembros; 5) El otorgamiento de más derechos a los consumidores y de garantías al acceso a precios asequibles a la energía, mediante una red más segura; 6) La proyección de la UE como líder en acción energética y climática,

⁴² Acuerdo que regula la emisión de gases de efecto invernadero a través de la mitigación, adaptación y resiliencia. El objetivo principal del acuerdo es limitar el aumento de la temperatura global a menos de 2 °C en comparación con los niveles preindustriales, y aspirar a no superar un incremento de 1,5 °C, con un compromiso a reducir sus emisiones de GEI.

comprometiéndose con la cooperación energética global y estableciendo nuevas alianzas, fundamentalmente con el norte de África; 7) El compromiso a tener un planeta más limpio, proyectando más allá de 2030 y abriendo la posibilidad de establecer nuevos objetivos a 2050 (CE, Dirección General de Energía, 2019)

El FEP está compuesto por diversas directivas. La diferencia fundamental es que los primeros tres paquetes están integrados por dos tipos de directivas, una que regula el mercado del gas y otra el de la electricidad. En este caso, el número y las temáticas de las directivas varían sustancialmente. En la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables se fija el objetivo vinculante del 32% para la cuota de energías renovables en el consumo energético de la UE para 2030. La Directiva 2018/2001 relativa a la eficiencia energética establece un segundo objetivo vinculante, un 32% de la matriz energética europea deberá estar compuesta por energías renovables para 2030 (Dir. 2018/2001 del PE y Consejo, del 11 de diciembre de 2018). Por último, está la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Completan el paquete cuatro reglamentaciones⁴³ (Dir. 2019/944 del PE y Consejo, del 5 de junio de 2019). El Paquete de Invierno fue la última estrategia de tipo individual de seguridad energética presentada por la UE. A partir de la presentación del Pacto Verde Europeo las políticas energéticas aparecen de manera integrada con otros sectores de la economía.

Recapitulando, el FEP se forjó bajo el calor del conflicto en el este de Ucrania y tiene como fin la diversificación de los proveedores energéticos y la reducción de la vulnerabilidad europea con Rusia. Es por eso que para la CE, como para varios Estados miembros, es incongruente y hasta contradictorio que varios de los países centrales de la Unión impulsen y desarrollen el proyecto de gasoducto Nord Stream 2⁴⁴. Con este proyecto se buscaba duplicar la capacidad de transporte del Nord Stream 1, inaugurado en 2011, utilizando prácticamente la misma ruta. El objetivo de Gazprom era trasladar la mayor parte del gas que se exportaba a Europa vía Ucrania, a las nuevas tuberías, para así reducir el riesgo de los cortes de suministros que podían ocurrir luego de que expire el acuerdo de transporte de gas realizado con Naftogaz, el cual tenía validez hasta 2019. El gasoducto, polémico desde su inicio, generó grandes debates sobre su viabilidad económica, ambiental y política.

Juncker se expidió sobre el asunto en el Foro Económico Internacional de San Petersburgo el 16 de junio de 2016, diciendo “Tengo una fuerte preferencia por los gasoductos que unen por

⁴³ Las mismas son: 1) El Reglamento 2019/941 del PE y del Consejo sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad; 2) El Reglamento 2019/942 del PE y del Consejo por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía; 3) El Reglamento 2018/1999 del PE y del Consejo sobre la gobernanza de la UE y de la Acción por el Clima Reglamento; 4) El Reglamento 2019/943 del PE y del Consejo, relativo al mercado interior de la electricidad.

⁴⁴ El proyecto es financiado por Gazprom, la principal accionista de Nord Stream AG, y a su vez cuenta con compañías energéticas inversionistas como ENGIE, OMV, Shell (de capitales anglo-neerlandesa), Uniper (de capitales alemanes) y Wintershall. Alemania era la nación con mayores intereses en juego, de estar en actividad tendría una posición privilegiada, convirtiendo al país en el nuevo *hub* energético. Esto se produce en un contexto en el que desde Berlín se preveía renunciar a la energía nuclear para 2022. De ahí que el gasoducto era una opción económicamente viable para el país.

sobre los que dividen” (European Political Strategy Centre, 2017: 1). La frase breve, pero contundente, expresaba con claridad la opinión de la CE, la cual se jactaba de que el proyecto gasífero impulsado principalmente por Rusia y Alemania no tenía en sí una clara racionalidad económica. Por un lado, la UE se encontraba con una sobrecapacidad en su infraestructura de gasoductos, ya que éstos podían transportar mucho más gas del que realmente se estaba importando y consumía. En 2017 la UE importaba menos de la mitad del gas que podía transportar con la infraestructura que disponía (European Political Strategy Centre, 2017).

Por otro lado, vemos como constantemente las proyecciones oficiales de la demanda de gas parecen haber sido sobreestimadas en el pasado (Dave, et al, 2015). El Nord Stream 1 debería haber satisfecho una creciente demanda de gas de la UE que nunca se materializó. En un comunicado de prensa de 2008, la empresa Nord Stream estimó que la demanda de la UE de gas importado alcanzaría 536 bcm por año para 2015. Esto nunca sucedió. Las importaciones de gas de la UE apenas alcanzaron los 300 bcm en 2015. Si se le suma el hecho de que entre noviembre de 2011 y octubre de 2015, solo se hizo uso el 50% de la capacidad de transporte total del Nord Stream 1, se evidencia la subutilización de la infraestructura disponible (European Political Strategy Centre, 2017).

Por su parte, los niveles de consumo de gas de la UE disminuyeron de 5781 TWh gcv en 2010 a 5010 TWh gcv en 2015. En un documento de la consultora Arthur D. Little, publicado en 2017 en la página web oficial del consorcio Nord Stream AG, se proyecta que los niveles de consumo se mantendrían durante 35 años relativamente estables (Arthur D. Little, 2017). Por ende, lo único a lo que llevará la construcción del gasoducto será a una mayor concentración de tránsito de gas por el Mar Báltico.

La CE esbozaba que el Nord Stream 2 podría generar una mayor dependencia energética de la UE hacia Rusia. La cuestión más destacable del proyecto, en comparación con otros gasoductos, es que evita a toda costa las rutas de tránsito tradicionales, particularmente aquellas que deberían atravesar Ucrania, pero también las vías polacas y bielorrusas. Los gasoductos Nord Stream 1, 2 y el proyecto de South Stream fueron considerados como verdaderos “caballos de troya” que buscaban socavar la existencia de una estrategia de seguridad energética común en la UE.

La CE presidida por Juncker auspició un documento que fue publicado en el European Political Strategy Centre. Aunque este documento no lleva la firma de ningún funcionario de la Comisión, es evidente que no contradice sus ideas, dado que fue financiado por la misma. El título del mismo es de por sí elocuente, “Nord Stream 2 – Divide et Impera Again?; evitando un juego de suma cero”. En el texto se expresa que “La construcción del Nord Stream 2 tendría un impacto en la coherencia de la política exterior de la UE y las sanciones económicas hacia Rusia” (European Political Strategy Centre, 2017:2). Este análisis subraya una contradicción fundamental: mientras la UE mantenía en vigor el “Paquete Cero” de sanciones contra Rusia, el proyecto Nord Stream 2, que contrastaba con esas medidas, representaba un evidente beneficio económico para Rusia.

Un motivo que se esgrimió por parte de los opositores al proyecto es que la construcción del Nord Stream 2 llevaría a la disminución de los ingresos de tránsito para Ucrania, algo que podía socavar las políticas de ayuda a Kiev implementadas por Bruselas. En sintonía con esto, Petro Poroshenko, ex presidente de Ucrania, declaró el 12 de julio de 2018 en la segunda jornada de la cumbre de líderes de la OTAN que “El Nord Stream II no es un proyecto económico, el Nord Stream II está por completo políticamente motivado” (DW, 2018: parr 2).

La CE argumenta que Nord Stream 2 también estaría en contradicción con los actuales esfuerzos de la UE para fomentar la modernización de la red de infraestructura de gas de Ucrania. Esto, acompañado con el despropósito económico de los costos (la construcción del Nord Stream 2 rondó los 9.500 millones de euros, superando los 6.000 millones de euros que se estimaba que costaría la renovación de los gasoductos ucranianos) llevaron a que el proyecto sea fuertemente resistido (European Political Strategy Centre, 2017).

Los países europeos que estaban a favor del proyecto, liderados por Alemania, tendían a ver al Nord Stream 2 como un proyecto puramente económico. Su justificación radica en que el proyecto es una demanda del mercado, con el mero fin de garantizar suministros de gas más estables y competitivos. Francia y los Países Bajos adoptaron una postura similar. Al gobierno neerlandés le preocupaba el colapso de la propia producción nacional de gas.

En contraposición, las naciones de Europa central, lideradas por Polonia, observaban al gobierno de Putin y su país como una amenaza política. Consideraban que el Nord Stream 2 sería un arma. La República Checa inicialmente firmó una carta a nivel ministerial contra el proyecto. Eslovaquia criticó el proyecto por afectar negativamente la posición geopolítica y económica de Ucrania. Polonia continuó con esta línea y consideró que Europa Oriental perdería en gran medida su importancia geoestratégica en cuanto al tránsito de gas. Dinamarca observó el proyecto con recelo, tenía preocupaciones en relación con cuestiones de defensa, en particular el uso de sus puertos (European Political Strategy Centre, 2017).

El debate prosiguió, el gasoducto se construyó y finalmente se produjo un desenlace. El tiempo terminó dando la razón a unos sobre otros, pero eso será algo a explicar en el próximo capítulo.

En 2019 la CE cambió, asumiendo como presidenta Ursula von der Leyen⁴⁵. Ese mismo año los Estados miembros de la UE gastaron más de 320.000 millones de euros en importaciones de combustibles fósiles (Leonard, et al, 2021). A su vez, el gasto por las pérdidas económicas causadas por eventos extremos relacionados con el clima entre 1980 y 2019 en los Estados

⁴⁵ Presidenta de la CE electa para los periodos 2019 - 2024 y 2024 - 2029. Nacida en Alemania, es doctora en medicina e integra la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Anteriormente fue vicepresidenta de su partido, miembro del Bundestag y Ministra Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y Ministra de Defensa en el tercer y cuarto gabinete de Angela Merkel, respectivamente.

miembros del Espacio Económico Europeo⁴⁶ se estima en un total de 446.000 millones de euros (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2020, párr 1).

Estos datos ayudan a comprender por qué el 11 de diciembre de 2019 la nueva CE presentó el *Pacto Verde Europeo*, una iniciativa aún más ambiciosa que las propuestas de la Comisión anterior. La propia von der Leyen lo define como una “nueva estrategia de crecimiento, un crecimiento que aporta más de lo que consume. Muestra cómo transformar nuestro modo de vivir y trabajar, de producir y consumir, para que vivamos de forma más sana y nuestras empresas sean innovadoras. (...) contribuiremos a que nuestra economía sea líder mundial” (CE, 2019b: 1). El Pacto Verde es una herramienta continental integradora que abarca a la economía en su conjunto, especialmente a un grupo de sectores en el que se destaca el de la energía (CE, 2019b). José Antonio Sanahuja lo caracteriza como el elemento central del programa de gobierno de la Comisión von der Leyen (Sanahuja, 2022).

Este documento es el texto más ambicioso elaborado por la UE en materia de acción climática y energética hasta la fecha. Es integral y trasciende el área energética en sí misma, pero contiene una serie de directivas y reglamentaciones, específicas y transversales, que nos pueden ayudar a pensarlo como el Quinto Paquete Energético. Todas las políticas previas se profundizan y por eso, debemos entender al Pacto Verde como un documento que no solo sintetiza, sino que interrelaciona diversos sectores de la economía europea. En palabras de Sanahuja, el pacto “parte de un importante acervo acumulado” (2022:7). El objetivo más ambicioso propuesto es conseguir la neutralidad climática para el año 2050. En marzo de 2020 se aprobó la denominada “Ley Climática Europea”, que propuso como objetivo reducir en un 55% las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 1990 para 2023, conocido también como Objetivo 55 (CE, 2019).

Considerando que el 75% de la emisión de GEI de la UE proviene de la producción y el consumo de energía, el proyecto resalta el rol de la eficiencia energética. Para ello la UE plantea la necesidad de fomentar un mercado energético plenamente integrado y digitalizado. El PE aprobó en enero de 2020 una resolución relativa a las redes transeuropeas y la interconexión transfronteriza (PE, 2020b).

Otra problemática a combatir en el pacto es la pobreza energética⁴⁷. La misma es mitigada mediante precios asequibles, programas de financiación o renovaciones de viviendas que permitan hacer un uso más eficiente de la energía. Las nociones de una renovación progresiva y el desarrollo de infraestructura inteligente se complementan con estas políticas, aprovechando mejor la energía y disminuyendo el consumo de los hogares y empresas (CE, 2019).

⁴⁶ El Espacio Económico Europeo fue creado en 1994, amplía el mercado común de la UE a los países que integran la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), exceptuando Suiza. El EEE incorpora las cuatro libertades del mercado interior (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) y las políticas conexas (competencia, transportes, energía y cooperación económica y monetaria).

⁴⁷ Es la situación en la cual los consumidores son incapaces de hacer frente a los costes del suministro de energía.

El Pacto Verde Europeo constituye un paso decisivo en la modernización del sector energético de la UE. Este paquete engloba diversas directivas, reglamentos y decisiones orientadas a avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar la eficiencia energética y potenciar el uso de energías renovables. Mientras algunas normativas ya están en vigor, otras están en proceso de desarrollo. En el próximo capítulo se abordarán estos documentos.

A partir de la presentación del Pacto Verde se han presentado una serie significativa de informes, proyectos y documentos complementarios. Un aspecto sumamente importante que es relevado en todos estos textos es la necesidad de una articulación y coordinación entre las políticas nacionales ejecutadas por los Estados miembros y las políticas comunitarias. Según la evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima, aunque la mayoría de los proyectos nacionales de energía y clima (PNEC) se encuentran en estado maduro, hay PNECs que son incoherentes con las directivas europeas sobre energías renovables (CE, 2020a). Esto se debe a la desconfianza que presentan ciertos Estados del este de la UE respecto a la neutralidad climática. Mientras Dinamarca va más allá y considera que el objetivo debería ser 65% de la reducción de emisiones GEI, países como Polonia presentan sus dudas debido a la gran dependencia que poseen de los combustibles fósiles. Varsovia teme a la pérdida de puestos de trabajo (Ríos, 09/10/2020). Para ello la UE acompañará a los Estados Miembros en este proceso de reconversión del sector energético y sus economías.

El bloque apuesta a fomentar la industria de energías verdes en los territorios de sus proveedores tradicionales externos con el fin de evitar crisis económicas y desestabilizaciones en su “vecindario”. Por ejemplo, la exportación de combustibles fósiles representa un 95% de las exportaciones totales de Argelia y un 60% de su PIB, una gran disminución de la demanda de gas por parte de Europa podría llevar a un colapso de la economía y generar una nueva ola migratoria que afectaría gravemente a la UE (Leonard, et al, 09/02/2021).

Como se observa, esta estrategia responde y va más allá del debate tradicional de la diversificación de proveedores y plantea una acción integral que promueva la seguridad energética europea más allegado a la dimensión de la sostenibilidad y el consumo. Busca alejarse del debate externo y surge más por una iniciativa que por un *shock* externo, como fue el conflicto en el este de Ucrania y la anexión de Crimea.

Ahora bien, la CE ha enfrentado dificultades en la implementación del Pacto Verde, pero en este caso provinieron de otro *shock* externo en el cual Rusia no estuvo involucrado. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la *COVID-19* como pandemia global (Consejo Europeo, 2021). Europa fue una de las regiones más afectadas del mundo. Son de público conocimiento las devastadoras consecuencias económicas, políticas, sanitarias y sociales que trajo consigo la pandemia. El sector energético no ha sido la excepción y las estrategias de seguridad energética y acción climática se han visto modificadas y adaptadas frente a este contexto adverso.

Tras la disminución de la actividad industrial, la circulación y el consumo, se produjo una merma en las emisiones de GEI (Mendizabal Palacios, 2020). No obstante, tal como plantea el Banco Mundial, los niveles de emisiones de GEI ya volvieron a aumentar, estando la contaminación “confinada, pero no detenida” (Narain, 2020: 1). En diciembre de 2020 las emisiones mundiales de CO² relacionadas al consumo, producción y distribución de energía han sido un 2% mayor en términos comparativos con diciembre 2019 (Agencia Internacional de la Energía, 2021: párr 1). Tal como plantea la CE en el informe del “Estado de la Unión de la Energía”, aunque la disminución del consumo puede haber ayudado a cumplir los objetivos de eficiencia energética en un corto plazo, esto no necesariamente significó que se produzca una reducción estructural del consumo energético, produciendo un “efecto rebote” una vez que la economía se recuperó (CE, 2020b). Es por eso que se consideró como necesaria una respuesta sostenible, competitiva y resiliente frente a la crisis desatada.

Aunque a priori parecía que la crisis de la COVID-19 había impactado *negativamente en el sistema energético europeo*, en el largo plazo el resultado ha sido otro. A pesar de que la pandemia afectó a la industria de las energías renovables, ésta ha demostrado niveles de resiliencia relativamente altos (CE, 2020a). Durante los primeros meses de 2020, la reducción del consumo energético, junto con altos niveles de producción eólica, permitió que los sistemas eléctricos gestionaran con éxito el almacenamiento de niveles récord de electricidad proveniente de fuentes renovables. Sin embargo, ello no implica que el problema del almacenamiento esté resuelto (CE, 2020c). No obstante, la UE ha demostrado tener capacidad de producción propia en algunas áreas, reduciendo la dependencia eléctrica externa, pudiendo comprobar que si bien la vulnerabilidad a *shocks* provenientes de ciertos países como Rusia es grande, la Unión tiene en un última instancia un margen de acción y respuesta relativamente efectivo en algunas áreas.

La respuesta a la crisis sanitaria brindó la oportunidad de llevar a cabo una serie de reformas ecológicas necesarias a través de políticas de recuperación para consolidar las estrategias preexistentes. El programa de estímulo *Next Generation EU* y el *Marco Financiero Plurianual 2021-2027* (MFP) apuntan a poder llevar a desarrollar estas reformas. El primero posee un fondo de 750.000 millones de euros mientras que el segundo un presupuesto total de 1,074 billones de euros (Guzmán y Santi, 2020: 14). Según la CE, el 30% de los fondos serán destinados a la lucha contra el cambio climático, siendo éste el mayor porcentaje en la historia del presupuesto europeo. Entre el MFP y el *Next Generation EU* se destinará un total de 373.900 millones de euros a la categoría “recursos naturales y medio ambiente” (CE, 2020d). A su vez, 10.000 millones de euros provenientes del *Next Generation EU* serán destinados al “Fondo de Transición Justa”, el cual ya contaba con 7.500 millones⁴⁸.

⁴⁸ Los Estados miembros más beneficiados son los de Europa Central y del Este. Polonia recibirá el 20% del fondo, Rumania el 11,1%, Chequia el 8,5% y Bulgaria el 6,7% (Comisión Europea, 2020e: 1). Los países más dependientes de los combustibles fósiles son los del Este, debiendo recibir un acompañamiento de Bruselas para poder transformar sus economías sin sufrir pérdidas drásticas de puestos de trabajo e ingresos.

Conclusiones Parciales

La crisis ucraniana y el conflicto desatado en 2014 encendieron todas las alarmas en Europa. La necesidad de rever las estrategias y los paquetes energéticos de la UE, luego del accionar ruso, llevaron a una serie de modificaciones en las mismas, algunas previsibles y en línea con lo ya implementado en las crisis del 2006 y 2009, y otras, distintas. Los cambios en las percepciones desde Bruselas causaron que Moscú pase de ser un socio poco fiable, pero un socio al fin, a convertirse en un desafío para la seguridad europea, puntualmente energética. Desafío no significa corte en los lazos comerciales, ni detención de los proyectos. Como se explica, algunos Estados miembros, liderados por Alemania, seguían percibiendo que Rusia todavía podía ser un socio confiable, planificando continuar con proyectos como el Nord Stream 2. Sin embargo, de forma generalizada, la imagen del Kremlin se deterioró. La llegada de Juncker a la presidencia de la CE también conllevó una modificación en el proceso de toma de decisiones, con percepciones distintas y más rígidas sobre el Nord Stream 2 y Rusia. Las ideas y valores difundidos por la CE fueron diversos. Durante la presidencia de Juncker el foco estuvo puesto en la unión e integración, mientras que con von der Leyen los valores centrales son el respeto por la preservación del medio ambiente y la descarbonización de la economía.

Tanto el Cuarto como el Quinto Paquete tienen un cambio en la estructura respecto a los anteriores, incorporando directivas y reglamentaciones sobre nuevas áreas como eficiencia energética, energías renovables, recuperación y resiliencia. La pandemia de COVID-19 llevó a una profundización de estas políticas, reafirmando la determinación de la Comisión von der Leyen de continuar por esta senda. Mediante el plan de recuperación Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027 se robustecen las estrategias previamente planteadas en el Pacto Verde.

En contraposición con las crisis del gas, en este caso no vemos una clara manipulación de vulnerabilidad surgida de la interdependencia o WI, aplicada a los Estados miembros de la Unión. Esto no significa que la posibilidad no estaba latente o presente, tal como se plantea en los discursos y documentos institucionales previamente mencionados. Las tres Comisiones Europeas (Durão Barraso, Juncker y von der Leyen) que abarcan el período 2014-2022 son, en mayor o menor medida, conscientes de que la UE es vulnerable a un *shock* energético externo por parte de Rusia. Aunque no se puede afirmar que la idea de Waltz, que sostiene que una mayor interdependencia aumenta las posibilidades de conflicto, se verifica plenamente, sí se destaca la conflictividad como un elemento esencial a considerar al analizar una relación entre Estados interdependientes. La respuesta europea, aplicando sanciones en materia energética, demuestra la conciencia tomada por la Unión de la existencia de esta conflictividad en la relación.

La ocupación de Crimea por parte de Rusia, el conflicto en el este de Ucrania y el triunfo diplomático de la UE con la firma del Acuerdo de París marcan un antes y un después en la dimensión exterior de las políticas climáticas y energéticas de la UE. De esta manera, Bruselas recibe el impulso necesario para poder emprender una serie de reformas en el campo energético, materializadas inicialmente en el Paquete de Invierno, que apuntan fundamentalmente a la eficiencia, la descarbonización y el uso de energías renovables. Esto

se profundizará aún más con el denominado Pacto Verde Europeo, el cual viene a abrir un nuevo periodo en la formulación de estrategias de seguridad energética. El Pacto Verde es el punto máximo de la utilización de las facultades otorgadas por el TFUE a las instituciones europeas en materia energética.

Es así cómo, más allá de los problemas que trajo consigo la pandemia, la UE buscó dar una respuesta resiliente, sostenible y asertiva, avanzando en el camino de una Europa más limpia y verde. Durante el periodo 2014 – 2022 la política y las estrategias energéticas de la UE se centraron en la creación de un marco normativo y político general, la consolidación del mercado de la energía, la eficiencia energética, las energías renovables, el estrechamiento de lazos con los proveedores externos de energía, la garantía del suministro energético y la inversión en I+D (PE, 2020a). Si bien no se plantea un desacople total o parcial con Rusia, sí se pasa a ser más consciente sobre la situación, las vulnerabilidades y la forma en la cual actúa Moscú.

Respondiendo la pregunta inicial, presente en el título del capítulo, se puede decir que, en el periodo 2014 - 2019, la UE tuvo una estrategia energética reactiva. Luego, con el Pacto Verde Europeo, Bruselas ha implementado una estrategia preventiva que busca posicionarse como líder en energías limpias, eficiencia energética y digitalización, al mismo tiempo que se esfuerza por aumentar la seguridad en el sector energético. Si bien estos primeros pasos en la prevención son fundamentales, son insuficientes para poder atenuar un *shock* externo fuerte de parte de Rusia como ocurrió en febrero de 2022.

Capítulo IV: La invasión rusa a Ucrania y las estrategias de seguridad energética. Reacción, re-adaptación y resiliencia.

La cuestión ucraniana siempre ha representado un desafío para la seguridad energética de la UE. Desde 1991, la conflictiva relación entre Rusia y Ucrania ha estado atravesada por diversas dimensiones, entre ellas la energética. Como se mencionó, probablemente las crisis del gas de 2006 y 2009 sean los ejemplos más claros de cómo las tensas relaciones entre Kiev y Moscú afectan el suministro de gas ruso a la Unión. Tras los hechos del 2014, el suministro energético procedente de Rusia se volvió cada vez más sensible y vulnerable. Sin embargo, la energía, como *issue area*, cobró una relevancia no vista en las instituciones desde 1957⁴⁹.

Aunque este trabajo se centra en el análisis de las estrategias de seguridad energética y políticas energéticas de la UE, sería un error considerarlas como un aspecto completamente independiente de las otras dimensiones que componen el amplio y complejo concepto de “seguridad”. A partir del 24 de febrero de 2022, la percepción desde Bruselas sobre Moscú en materia de seguridad sufrió un cambio radical.

La estructura de este capítulo es similar a la del anterior. Primero, se explicarán los acontecimientos ocurridos en Ucrania a partir de febrero de 2022. Dado que esta tesis no tiene como objetivo analizar en detalle la guerra en Ucrania, el enfoque se limitará a los hechos más relevantes.

En segundo lugar, se desarrollarán las principales acciones políticas y diplomáticas llevadas a cabo por la UE, destacando los paquetes de sanciones, con un énfasis particular en el ámbito energético. El número total de paquetes de sanciones hasta la fecha de redacción de estas líneas (septiembre de 2024) asciende a catorce. Sin embargo, no todos son de interés para este análisis. Al centrarse exclusivamente en la dimensión energética, se reducirá el número de paquetes, quedando en un total de nueve.

En tercer lugar, se presentará un apartado dedicado a analizar las estrategias de seguridad energética de la UE y las acciones emprendidas en este ámbito. Documentos como la Brújula Estratégica y el plan REPower EU son fundamentales para entender las intenciones, objetivos y respuestas que Europa pretende implementar.

Finalmente, este capítulo incluye un apartado final relativo a las acciones que están tomando los Estados miembros en materia energética, especialmente en el ámbito gasífero. También se exponen las diferentes posturas dentro de la UE y algunos de los debates más relevantes que se están produciendo actualmente en Europa. En cuanto al gas, se trata de una fuente de energía controvertida, con una infraestructura compleja; el mero análisis de las estrategias y los paquetes de sanciones del bloque resulta insuficiente para comprender plenamente las implicancias y magnitud del mayor *shock* externo que ha sufrido la UE desde su creación. Al final se presentan las conclusiones parciales del capítulo.

⁴⁹ Como se mencionó, en 1957 se firmaron los Tratados de Roma para la creación de la CEE y EURATOM. Esta es la última vez que las instituciones europeas, en conjunto con los Estados miembros, tuvieron una iniciativa conjunta trascendental en la construcción de la política energética europea.

Cuando Rusia invadió Ucrania. Los inicios de la guerra en Ucrania (2022)

Más allá del incidente del Estrecho de Kerch que desató la crisis del Mar de Azov⁵⁰ o de la pandemia de la COVID-19,⁵¹ durante los años posteriores al 2015 y previos al 2022, el conflicto en el este de Ucrania estuvo lejos del foco público. Fue recién entre abril y noviembre de 2021, tras una serie de movimientos militares rusos en la frontera con Ucrania, cuando los medios de comunicación retomaron el interés en este conflicto europeo casi olvidado. Estos movimientos, frecuentes de forma periódica, fueron creciendo en fuerza y tamaño. Según el Ministerio de Defensa de Ucrania, para mediados de noviembre de 2021 había 114.000 militares rusos en la frontera con Ucrania, incluidos 92.000 soldados de la infantería, integrantes de la fuerza aérea y de la marina (Lima, 2021). La salida de Angela Merkel de la cancillería alemana complicó aún más la situación. La ex-canciller era la última gran personalidad europea en el poder que había participado del Acuerdo de Minsk II. Merkel era una de las pocas líderes capaces de negociar con soltura y firmeza con Putin, logrando, más allá de las claras diferencias, entablar una relación de coexistencia con el presidente ruso.

Durante estos meses, la tensión fue en aumento. Para enero, desde Washington advertían de forma pública y explicitaban las altas probabilidades de una invasión rusa. A principios de febrero de 2022, la situación era crítica; las embajadas de los principales países europeos y de EEUU recomendaban a sus ciudadanos abandonar Ucrania. La Casa Blanca decidió trasladar su embajada en Ucrania desde Kiev a Lviv, en el oeste del país, cerca de la frontera con Polonia.

La situación continuó siendo cada vez más tensa. El 21 de febrero de 2022, Putin, siguiendo la recomendación de la Duma, reconoció la independencia de las repúblicas separatistas de Donetsk y Lugansk. También firmó tratados de cooperación, amistad y asistencia mutua con estas repúblicas (Arena, 2022c). Este reconocimiento echó por tierra definitivamente el Acuerdo de Minsk II y el cuarteto de Normandía, el formato de negociación por excelencia y el más eficiente. Si bien, como fue mencionado, los acuerdos fueron violados sistemáticamente por ambas partes, el accionar de Putin es el tiro de gracia para este canal de negociaciones y acuerdos que mantenían al conflicto encapsulado. El mandatario ruso, en su declaración del 21 de febrero, hizo claras referencias a las fuerzas profundas de la identidad rusa: excepcionalismo ruso, externalismo (amenazas por fuera de sus fronteras, principalmente de Occidente), nacionalismo, irredentismo, historia, cultura y posición en el sistema internacional (Arena, 2022c).

⁵⁰ Desde la anexión de Crimea, el estrecho de Kerch está bajo control exclusivo del gobierno ruso. Pasar por el estrecho es la única forma de acceder al Mar de Azov, donde se encuentran los estratégicos puertos ucranianos de Mariúpol y Berdyansk. Rusia y Ucrania firmaron un acuerdo en 2003 que establecía que el Mar de Azov era un mar interno que compartían ambos Estados. En el año 2018 Rusia violó el acuerdo, cuando se finalizó la edificación de un puente que une Crimea con el resto del territorio ruso, atravesando el estrecho y reafirmando la fuerte presencia de Moscú. El 25 de noviembre del 2018 tres buques de la armada de Ucrania fueron detenidos y confiscados por las fuerzas rusas estacionadas en estas aguas. El incidente fue planteado en la agenda del G20 Buenos Aires. Tras casi un año de tensiones el gobierno ruso decidió devolver los tres buques finalizando con el incidente pero no con la crisis (Arena, 2020a).

⁵¹ La pandemia de COVID-19 ha impactado y profundizado las crisis preexistentes en Crimea y en el Donbass. Tanto Crimea, por su déficit de agua, como las regiones separatistas del este por su infraestructura dañada, fueron regiones sumamente vulnerables al impacto que generó la pandemia (Arena, 2020b).

Occidente condenó de inmediato y enérgicamente esta decisión, considerándola una clara violación de la integridad territorial y soberanía de Ucrania. En ese momento, el Kremlin contemplaba una intervención militar en las regiones separatistas. El ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, reconoció las fronteras de los *óblast* de Lugansk y Donetsk como los límites de estos “Estados”, y no las zonas efectivamente controladas por los separatistas. Para Moscú, la línea de contacto dejó de existir y Ucrania pasó a ser un invasor virtual de las repúblicas.

Ante esto, la UE reaccionó e implementó diferentes sanciones, desarrolladas en profundidad en el próximo apartado. Entre las primeras medidas, Alemania suspendió temporalmente la certificación del gasoducto Nord Stream 2, lo que supuso un duro revés energético para la seguridad y economía europea, especialmente para Alemania. Es así como el polémico gasoducto terminó cayendo por el accionar ruso y no por los insistentes bloqueos de la CE o los Estados Unidos. En última instancia, se impuso la visión de la Comisión presidida por Juncker, tal vez la más férrea opositora al Nord Stream 2. (Arena, 2022c).

Durante la madrugada del 24 de febrero, mientras sesionaba el Consejo Seguridad de las Naciones Unidas, se detectó una alta actividad militar en Donetsk y Lugansk. Por primera vez, varias de las principales ciudades ucranianas fuera de la región del Donbass fueron bombardeadas: los estratégicos puertos de Mariúpol y Odesa, la populosa Járkov y el centro político del país, Kiev.

Pocas horas después, Putin declaró que Rusia estaba llevando a cabo una “operación militar especial”, confirmando que los ataques provenían de su país. En este célebre discurso, afirmó que los bombardeos eran contra objetivos militares y no civiles. Presentó la operación como un esfuerzo por la “desmilitarización y desnazificación” de Ucrania. El Kremlin tildó al gobierno de Volodímir Zelenski⁵² de neonazi y lo acusó de llevar a cabo un genocidio contra la población rusófona del Donbass (Arena, 2022c). Las motivaciones de la invasión por parte de Rusia y el accionar previo de Occidente quedarán pendientes para otro trabajo. Esto no significa que carezca de importancia, por el contrario, la guerra en Ucrania, sus causas y motivaciones son un tema de gran relevancia para las relaciones internacionales; sin embargo, no forman parte del estudio de objetivo de esta tesina⁵³.

Ante esta situación, Kiev no tenía otra opción que recurrir al apoyo de Occidente, tanto en términos armamentísticos como diplomáticos y financieros. Ucrania rompió relaciones diplomáticas con Rusia y se convirtió en un Estado en guerra. La vida de la gran mayoría de

⁵² Volodímir Zelenski es el actual presidente de Ucrania, electo para el período 2019-2024. Sin experiencia previa en cargos públicos, Zelenski era un reconocido actor y comediante. Su irrupción en la política se produjo en 2018, inspirada por su papel como Vasyl Petróvych Holoborodko, un personaje ficticio que interpretó en la serie televisiva *Servidor del Pueblo*. Tras triunfar con más del 70% de los votos en la segunda vuelta, Zelenski ganó popularidad al enfrentar con éxito la pandemia de COVID-19 y, de manera aún más destacada, la invasión rusa de Ucrania.

⁵³ El autor de este trabajo está interiorizado con la conflictividad en Ucrania desde 2014, y lo investiga de forma rigurosa desde 2017 bajo el marco del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea de la Universidad Nacional de Rosario. Para profundizar en estos temas pueden acceder a los documentos publicados en Academia.edu y el repertorio UNR bajo la autoría de Octavio Arena. Tanto en Youtube como en Spotify se encuentra disponible material audiovisual.

los ucranianos cambió desde aquel fatídico 24 de febrero. Rusia se había estado preparando durante décadas para este momento. Desde 2008, las fuerzas armadas rusas atravesaron un profundo proceso de modernización. La experiencia adquirida tras las intervenciones en Chechenia en los años 90, Georgia en 2008, Crimea en 2014, Siria en 2015 y Kazajistán en 2022⁵⁴ permitió al ejército ruso practicar en el campo de batalla (Arena, 2022c).

Con el paso de los meses, el conflicto se estancó. Lo que parecía un triunfo rápido y seguro para Rusia no se concretó. Kiev resistió el asedio inicial con una defensa efectiva, y las fuerzas ucranianas lograron recuperar Járkov. No obstante, esto no impidió que se cometieran crímenes de guerra como la masacre de Bucha o la brutal toma de Jersón y Mariúpol. Localidades pequeñas como Bajmut protagonizaron los titulares de medio internacionales por ser escenario de cruentas batallas. A pesar de los éxitos moderados de Ucrania, Rusia consolidó su posición militar, logrando un control casi total y efectivo sobre la mayoría de los territorios de los *óblast* de Donetsk, Lugansk, Zaporíyia y Jersón. Estos *óblast* fueron anexionados en septiembre de 2022 a la Federación Rusa, sumándose a Crimea (BBC, 2022). De igual forma, esto dista de ser un éxito militar ruso.

La invasión rusa a Ucrania marcó un punto de inflexión, no solo en el conflicto, sino también en la seguridad y estabilidad europea. El reconocimiento de las repúblicas separatistas y el comienzo de las hostilidades llevaron al colapso de los canales diplomáticos existentes, como del Acuerdo de Minsk II. Este evento desencadenó una respuesta inmediata de Occidente, con la UE y sus aliados imponiendo sanciones severas, particularmente en el sector energético, que transformaron el panorama geopolítico de Europa. El próximo apartado se centrará en cómo estas sanciones y la respuesta política-diplomática de la UE impactaron el sector energético europeo y delinearon nuevas estrategias para afrontar la crisis.

El conjunto de sanciones más grande de la historia

Cómo se desarrolló previamente, las sanciones europeas a Rusia no surgieron en febrero de 2022, ya que desde 2014 está en vigor el denominado “Paquete Cero”. No obstante, el alcance, los objetivos, las dimensiones, los sectores y las áreas, así como el impacto de los paquetes de sanciones impuestos a partir del 21 de febrero de 2022, son inéditos.

Hasta el primer semestre del 2024 se registraron catorce paquetes nuevos de sanciones. Sin embargo, no todos afectan la dimensión energética. Explicar y citar cada uno de estos paquetes sería un trabajo innecesario, lo cual desembocaría en una mera enumeración de medidas poco fructíferas para esta tesina. Es por ello que el foco está puesto exclusivamente en las sanciones que afectan la seguridad energética europea, ya sea de forma directa o indirecta.

⁵⁴ En enero de 2022, Kazajistán enfrentó una serie de movilizaciones masivas tras el incremento en los precios del combustible, las cuales se transformaron en críticas generalizadas contra el gobierno. Ante un clima inestable y de violencia, Kassym-Jomart Tokayev, presidente de Kazajistán, solicitó la intervención de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), liderada por Rusia. La OTSC intervino con fuerzas principalmente rusas, poniendo fin a las protestas, siendo la primera operación militar conjunta de la organización en un país miembro.

El Primer Paquete de sanciones fue anunciado el 23 de febrero de 2022, un día antes del inicio de la invasión. Fue una respuesta directa a la violación de los Acuerdos de Minsk II por parte del Kremlin, así como también por el reconocimiento de la independencia de las repúblicas separatistas de Donetsk y Lugansk. El mismo afectó al sector energético en diversos aspectos. Por un lado, se prohíbe brindar servicios relacionados con el sector energético en las zonas del Donbass o cualquier otra región dentro del territorio ucraniano no controlada efectivamente por el gobierno de Kiev.

Además, el paquete de sanciones amplió la lista de tecnologías prohibidas para exportar a Rusia, incluyendo la asistencia técnica y financiera. Se impusieron restricciones a varios bancos rusos, limitando su acceso a los mercados financieros europeos. Estas medidas afectaron las transacciones relacionadas con el sector energético, complicando el financiamiento de operaciones y proyectos energéticos en Rusia (Dec. no 2022/266/UE, PESC del Consejo Europeo, de 23 de febrero de 2022; Reg. no 2022/263/UE del Consejo Europeo, de 23 de febrero de 2022; Reg. no 2022/262/UE del Consejo Europeo, de 23 de febrero de 2022).

El Segundo Paquete, publicado el 25 de febrero de 2022, un día después de la invasión rusa, detalla la prohibición de comercialización o transferencia de cualquier tipo de tecnología específica para el refinado de petróleo y sus servicios conexos. Se reconoce que “la intención de la UE es golpear el sector petrolífero ruso y hacer imposible que el país modernice sus refinerías de petróleo” (Consejo de la UE, 2022a: 2). Ahora bien, Putin reaccionó a esto el 31 de marzo, obligando a que los pagos por las compras de gas a Gazprom se realicen en rublos, buscando mitigar el impacto de las sanciones y evitando una fuerte devaluación de la moneda nacional. Ante la negativa de varios países, el suministro fue interrumpido y los contratos judicializados (Urbasos, 2024a). Esto es el más claro ejemplo del uso de la WI en la dimensión de las finanzas, buscando obligar a las otras partes a comercializar en rublos con la amenaza latente de la interrupción de los contratos. Aquí vemos un nuevo caso de WI o de manipulación de las vulnerabilidades causadas por la interdependencia.

El Cuarto Paquete amplía la lista de productos a todo el “sector de la energía”⁵⁵. afectando a todos los combustibles hidrocarbúricos, exceptuando la tecnología necesaria para el transporte de los mismos. Ahora bien, si nos detenemos en el artículo 3 de la Reglamentación 2022/428/UE del Consejo Europeo, nos encontramos con dos cuestiones llamativas. La primera es que las disposiciones relativas a las restricciones y prohibiciones entraron en vigor a partir del 17 de septiembre de 2022, por lo que no fueron de aplicación inmediata. La segunda disposición establece que, a pesar de lo anterior, estas medidas podrían quedar sin validez en caso de que impere la necesidad de prestar asistencia técnica, financiera o exportar

⁵⁵ Según el artículo 1, inciso U, se entiende por sector de la energía a “las siguientes actividades, con excepción de las actividades relacionadas con la energía nuclear civil: i) la exploración, producción, distribución en Rusia o la extracción de petróleo crudo, gas natural o combustibles fósiles sólidos, el refinado de combustibles, la licuefacción de gas natural o la regasificación; ii) la fabricación o distribución en Rusia de productos de combustibles fósiles sólidos, productos petrolíferos refinados o gas, o iii) la construcción de instalaciones, la instalación de equipamiento o la prestación de servicios, equipos o tecnología para actividades relacionadas con la generación de electricidad o la producción de electricidad” (Reg. no 2022/428/UE del Consejo Europeo, de 15 de marzo de 2022: 3)

tecnología para garantizar el suministro energético de la UE (Reg. no 2022/428/UE del Consejo Europeo, de 15 de marzo de 2022: 3).

Como se observa, en un primer momento no se contemplaba aplicar severas sanciones energéticas a Rusia, dada la alta interdependencia existente entre los actores. Las mismas se centran fundamentalmente en el sector petrolero, especialmente en lo relativo a la exportaciones y transferencia de tecnología. A medida que los acontecimientos se desarrollan, las sanciones progresivamente se vuelven más severas. En todos los casos se ha exceptuado al sector nuclear y no son de aplicación inmediata, sino que más bien son graduales.

El 8 de abril de 2022, con la implementación del Quinto Paquete de Sanciones, como respuesta a la violencia y atrocidades tras la Masacre de Bucha⁵⁶. Estas nuevas decisiones y reglamentaciones afectaron directamente a la industria carbonífera rusa, imponiendo la prohibición de importar carbón ruso o sus derivados a partir de agosto de 2022. En 2021, Rusia representaba aproximadamente la mitad de las importaciones de carbón, y la UE el 20% de las exportaciones rusas, con un valor de 3.842 millones de dólares. Desde agosto de 2022 hasta fines de ese año, las importaciones rusas de carbón se redujeron a aproximadamente 2.200 millones de dólares (Makushin, 2023: 176).

Las consecuencias de este paquete no fueron simétricas en toda la Unión. Países Bajos, Alemania y Polonia fueron las naciones que más carbón ruso importaron en 2021, representando el 42,13% del total de las importaciones provenientes de Rusia (Makushin, 2023: 176). Esto es relevante ya que el carbón representó ese 2022 el 11,6% de la energía bruta disponible⁵⁷ (CE, Eurostat, 2024).

El Sexto Paquete de Sanciones, publicado en junio de 2022, afecta directamente el comercio de petróleo entre Rusia y la UE. Según Josep Borrell, Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2019 - 2024), el objetivo es “limitar en mayor medida la capacidad del Kremlin para financiar la guerra” (Consejo de la UE, 2022b: 1). En 2021, la UE importó petróleo crudo ruso por un valor de 48.000 millones de euros y productos refinados por 23.000 millones de euros más (CE, 2022b: 1). La prohibición busca eliminar gradualmente la inmensa dependencia europea del petróleo ruso. Durante los primeros seis meses tras la entrada en vigor, se permitió la comercialización de petróleo crudo marítimo y la ejecución de contratos en curso. Para los productos petrolíferos, la permisividad se extendió hasta ocho meses (CE, 2022c).

Los países que dependen en gran medida de los oleoductos rusos podrán solicitar una exención temporal, aunque no podrán vender estos productos a otros países (CE, 2022c). Bulgaria y Croacia son las únicas naciones exentas de estas disposiciones, beneficiándose de

⁵⁶ La masacre de Bucha fue uno de los crímenes de guerra de mayor relevancia cometidos hasta el momento en la Guerra de Ucrania. Las fuerzas rusas ocuparon la pequeña localidad desde el 27 de febrero hasta el 31 de marzo de 2022. Tras la retirada de los rusos, se encontraron numerosos cadáveres de civiles en las calles. La cifra se estima que es de 458 muertos, habiendo algunos cuerpos aún sin ser identificados (Infobae, 2022).

⁵⁷ Es el suministro total de energía para todas las actividades en un territorio determinado por un año.

un periodo de adaptación extendido. Bulgaria podrá seguir importando petróleo crudo y productos refinados mediante transporte marítimo hasta finales de 2024. Por su parte, Croacia pudo importar gasóleo al vacío hasta finales de 2023 para su refinería (CE, 2022c). La prohibición también alcanza a los operadores de la UE, respecto a la aseguración, transporte y financiación del petróleo, lo cual dificulta para Rusia la colación de este excedente en terceros naciones.

El 6 de octubre, tras la anexión ilegal de los *óblasts* de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón a la Federación de Rusia, el Consejo Europeo ejecutó un nuevo paquete de sanciones, siendo este el octavo. Entre los varios documentos que integran el paquete se encuentra la Decisión (PESC) 2022/1909, la cual aborda la prohibición y las restricciones relacionadas con el transporte marítimo de petróleo crudo y productos petrolíferos desde Rusia a terceros países, además de la prestación de servicios conexos (Dec. no 2022/1909/PESC del Consejo Europeo, de 6 de octubre de 2022). Esta medida, como todas las ejecutadas por la UE en este periodo, tiene una excepción: se permite el transporte marítimo si el petróleo o sus derivados se compran a un precio igual o inferior al límite máximo preestablecido, que es de 60 USD por barril de crudo⁵⁸. A este se le añade lo fijado por el Noveno Paquete relativo al precio máximo de los productos petrolíferos, estableciéndose en 100 USD para los productos que normalmente se vende a un mayor valor que el barril de crudo, como el diesel, y de 45 USD para los productos que se venden a un valor inferior que el crudo, como el fuelóleo⁵⁹ (Consejo de la UE, 2023a). Así, la UE reconoce su imposibilidad de prescindir de manera abrupta del petróleo ruso y sus derivados, pero busca establecer nuevas reglas sobre sus precios, transporte y comercialización, tanto dentro de su territorio como con su vinculación con terceros Estados.

El Décimo Paquete Energético coincide con el primer aniversario de la invasión rusa. Es el primer paquete que afecta al sector gasífero ruso. El Reglamento (UE) 2023/427 establece “la prohibición de proporcionar capacidad de almacenamiento de gas (excluyendo la parte de las instalaciones de GNL) a nacionales rusos, con el fin de proteger la seguridad del suministro de gas en la UE y evitar la instrumentalización de su suministro por parte de Rusia y los riesgos de manipulación del mercado” (Consejo de la UE, 2023a: 2). También se prohíbe a los nacionales o residentes rusos ser funcionarios en los órganos de gobierno de infraestructuras críticas, fundamentalmente las que sean cruciales para la seguridad energética.

El Doceavo Paquete de Sanciones, publicado diciembre de 2023, prohíbe la importación de gas propano licuado⁶⁰ (GPL) desde Rusia. Moscú representa aproximadamente el 6% de las importaciones GPL de la Unión, por un valor de mil millones de euros. Los contratos

⁵⁸ El precio máximo para el barril de petróleo crudo ruso es fijado por la Coalición de Límites de Precios, integrada por la UE, los países del G7 y Australia. El mismo fue fijado en diciembre de 2022, en 60 USD por barril para el petróleo crudo (U.S. Department of the Treasury, 2022).

⁵⁹ Fracción del petróleo que se obtiene como residuo en la destilación fraccionada.

⁶⁰ El gas propano licuado, junto con el de butano, es un gas de petróleo utilizado para la calefacción, la industria y el transporte, principalmente en áreas rurales y en aplicaciones donde el acceso al gas natural es limitado.

vigentes firmados antes del 19 de diciembre de 2023 tienen una exención durante un periodo no superior a un año (Consejo Europeo, 2023).

Estos últimos dos paquetes no restringen de manera contundente el abastecimiento europeo de gas ruso, que es la fuente energética menos regulada. No obstante, son el primer paso para limitarlo. Los ataques a los gasoductos Nord Stream, (tal como desarrollamos en los próximos apartados), y las estrategias europeas en materia energética son los factores que determinan la acción del bloque en el mercado del gas. Esa es la principal diferencia entre el abastecimiento, transporte y almacenamiento del gas, y el del petróleo y el carbón, estando el primero mucho menos afectado por las sanciones respecto a los otros dos.

Por último, el paquete que más fuertemente afecta al sector gasífero ruso es el decimocuarto. Este apunta a desbaratar el sector del GNL ruso, alternativa clave para que el país continúe exportando. Rusia posee las mayores reservas de gas del mundo, siendo la UE su principal mercado externo. Como se detalla más adelante, el intercambio comercial en materia energética entre ambos actores se desplomó en los últimos dos años. Los costos de producción, la necesidad de una extensa red de infraestructura que soporte las extremas condiciones de Siberia y el Ártico ruso dificultan la colocación del gas ruso en otros mercados. Por esta razón, el Kremlin ha apostado por el mercado del GNL para diversificar los destinos de sus exportaciones de gas (Urbasos, 2024b).

Sin embargo, las sanciones de este nuevo paquete complican aún más la situación del Kremlin. El mercado del GNL ruso es de reciente desarrollo y sumamente dependiente del financiamiento y la tecnología extranjera, fundamentalmente occidental⁶¹, con una logística sumamente compleja⁶², algo similar a lo ocurrido con el mercado del GNC en los años 60 y 70. A diferencia del mercado del GNC, el del GNL en Rusia está liberalizado desde 2012, con empresas nacionales privadas que poseen grandes cuotas, siendo Novatek⁶³ la más destacada. Rusia apuesta al mercado del GNL, contando con cuatro terminales, entre las que resaltan la de Sajalín 2, con una capacidad anual máxima de 16 bcm, y el Yamal LNG, con 23 bcm.

En este aspecto, el nuevo paquete tiene un objetivo específico: limitar y casi frustrar el crecimiento de esta nueva empresa en el Ártico. El Yamal GNL, en operación, fue desarrollado con capitales y tecnología chinos, en asociación con empresas europeas. Los transbordos, desde los buques metaneros rompehielos (la única flota de este tipo en el

⁶¹ “Desde 2009 Rusia exporta GNL desde Sajalín-2, en el Extremo Oriente. El proyecto, ahora controlado por Gazprom, se desarrolló a principios de siglo con tecnología y conocimientos de un consorcio internacional liderado por Shell y posteriormente adquirido (bajo presión) por Gazprom” (Urbasos, 2024b:1). A nivel tecnológico el proyecto fue desarrollado por un consorcio internacional sin participación de empresas rusas.

⁶² Las bajas temperaturas durante el invierno conllevan la necesidad de tecnología de punta capaz de poder operar en estas lejanas latitudes. La tecnología occidental permitió superar la dificultad para la licuefacción y es fundamental para el desarrollo de los buques metaneros rompehielos. El Yamal LNG es el único proyecto en el mundo en emplear este tipo de tecnología. En los puertos de aguas cálidas se produce un transbordo a buques metaneros convencionales (Urbasos, 2024b).

⁶³ Es la mayor empresa productora de GNL ruso. Desde 2022 la compañía es clave en la política energética rusa. Gazprom y Gazprombank poseen casi el 20% de las acciones de la compañía. Novatek tiene el 51% de la participación de la terminal Yamal LGN.

mundo), se producen en las terminales francesas y belgas. Las sanciones europeas prohíben el transbordo dirigido a terceros países, dificultando la comercialización de GNL ruso (Urbasos, 2024b).

Esto deja en situación crítica a los proyectos de desarrollo y explotación de gas rojo en el Ártico. La falta de acceso a la tecnología occidental es el principal problema que enfrenta el Kremlin para desarrollar su proyecto más ambicioso, el Artic LNG 2, que tendría una capacidad de 27 bcm anuales de GNL (Urbasos, 2024b). Si las sanciones continúan o se profundizan, Novatek podría enfrentar adversidades respecto al cumplimiento de sus relaciones contractuales. La dificultad de evadir las sanciones es más que evidente, las “flotas fantasmas” o técnicas de contrabando, aplicadas comúnmente para eludir sanciones al petróleo, no pueden ser aplicadas con el GNL (Urbasos, 2024a).

En definitiva, las sanciones energéticas impuestas por la UE a Rusia han evolucionado. Inicialmente eran moderadas, afectando principalmente al sector petrolero y a la exportación de tecnologías relacionadas con la energía. Sin embargo, a medida que la guerra en Ucrania se intensificó, la UE amplió significativamente el alcance de éstas. Las medidas son reactivas, respondiendo en última instancia al accionar ruso. Por ejemplo, la prohibición de importación de carbón en el Quinto Paquete surge como respuesta a la Masacre de Bucha, y la prohibición y las restricciones relacionadas con el transporte marítimo de petróleo crudo y productos petrolíferos del Octavo Paquete son medidas tomadas tras la anexión de los cuatros *óblastos* ucranianos del este del país a Rusia. Estas disposiciones reflejan un enfoque escalonado, con la UE aumentando la presión sobre Rusia de manera progresiva, en respuesta a las acciones agresivas del Kremlin.

Esto no solo demuestra la determinación de la UE de reducir su dependencia energética de Rusia, sino que también pone de manifiesto la importancia de proteger la seguridad energética europea. El Duodécimo y Decimocuarto Paquete, que se refieren a la prohibición de importación de gas propano licuado desde Rusia y el acceso de metaneros rusos a terminales de GNL europeas, representan un nuevo nivel de compromiso por parte de la UE para desvincularse de los suministros energéticos rusos.

Las sanciones de la UE no solo establecen las reglas del mercado europeo, sino que también repercuten en el resto del mundo. Por ejemplo, al ser un mercado pequeño, monopólico y de alta complejidad tecnológica, ninguna de las empresas involucradas en el desarrollo, explotación, comercialización o transporte de GNL se pueden permitir el lujo de ser sancionadas (Urbasos, 2024b) por vincularse con empresas rusas, lo que deja a Novatek y Gazprom como “parias”. Es por eso que las sanciones trascienden el ámbito territorial europeo.

Finalmente, la mera examinación de las sanciones no es suficiente para explicar la acción de la Unión en materia energética. Por ello, en el siguiente apartado se analizarán las estrategias europeas para enfrentar estos desafíos energéticos, explorando cómo la UE planea garantizar la seguridad de su suministro mientras reduce su dependencia de Rusia en un contexto de alta conflictividad.

Una vez es una casualidad, dos veces es una coincidencia, pero tres veces es un patrón. El accionar de la UE en materia energética tras la invasión rusa de Ucrania

En los primeros meses tras la invasión rusa de Ucrania, la UE buscó, mediante una serie de acciones y medidas ad-hoc, modificar sus estrategias previas de seguridad energética que consideraban a Rusia como un socio. Reversionando la conocida frase de James Bond, se puede plantear que la UE comprendió, que una vez puede haber sido una mera causalidad (las interrupciones del suministro del 2006 y 2009), dos veces una inusitada coincidencia (el desafío tras la anexión de Crimea en 2014), pero tres veces ya son un patrón (la invasión a Ucrania). Como se demostró, Moscú dejó de ser fiable, convirtiéndose en un grave desafío desde 2014, con el cual la UE mantenía “un compromiso selectivo en cuestiones en las cuales había un claro interés para la UE” (CE, 2016: 43). Ahora, ese compromiso selectivo desapareció, y el desafío se transformó en una amenaza concreta.

Aunque la UE empezó a modificar sus políticas energéticas desde el inicio de la invasión, fue a partir del 21 de marzo de 2022 que nos encontramos con el primer documento oficial que marca los nuevos lineamientos estratégicos de la Unión en materia de seguridad y asuntos exteriores: la *Brújula Estratégica*. En el primer párrafo de la síntesis del documento se introduce un concepto que se utilizará con frecuencia en el lenguaje oficial de Bruselas, el de “coacción energética”. Sin definir explícitamente este concepto, se lo enmarca dentro de lo que se pueden denominar como amenazas híbridas, haciendo uso de una explotación de los recursos energéticos con objetivos que no son simplemente económicos, aproximándose más a un chantaje (Consejo de la UE, 2022b).

La presencia expresa del concepto de chantaje nos permite realizar diversos análisis y vincularlo con otras partes clave del documento. En primer lugar, para que exista una extorsión energética debe existir interdependencia entre las partes. La *Brújula Estratégica* reconoce explícitamente la existencia de una interdependencia entre Rusia y la UE. Sanahuja sostiene que la invasión rusa “reveló el fracaso de una estrategia de largo plazo, promovida principalmente por Alemania, para generar una red de interdependencias entre Europa y Rusia que, a través de los intereses compartidos, debía haber promovido el entendimiento con ese país” (Sanahuja, 2022: 13). A esta cita se le deben agregar algunos comentarios. Aunque la estrategia de generar una red de interdependencias fracasó, tuvo varios éxitos notables desde la década de 1970. Además, el fiasco no se debió a la interdependencia en sí, sino a un error en la interpretación de este concepto. La falta de comprensión sobre la manipulación de la vulnerabilidad de la interdependencia llevó a que los actores se centraran únicamente en sus efectos benignos, ignorando los riesgos planteados por Keohane y Nye. La interdependencia en sí misma no es buena ni mala; simplemente depende de cómo se la gestione.

En segundo lugar, se encuentra el concepto de WI. Como mencionamos en la introducción, Emily Mierding identifica tres dimensiones clave en esta manipulación: las redes de comercialización, el transporte y las transacciones financieras. La coerción energética es una forma de WI en la que Rusia utiliza su posición dominante en el esquema energético europeo para ejercer presión sobre la UE e influir en sus decisiones políticas. En este caso particular, y

a diferencia de las crisis del gas del 2006 y 2009, Rusia juega y amenaza con cortar el suministro a los Estados miembros de la Unión, manipulando la producción y abastecimiento, o sea las redes comercialización. Con la obligación de efectuar la comercialización en rublos, también juega con las transacciones financieras como arma energética.

En tercer lugar, se reconoce el rol que juega la conflictividad en la interdependencia, algo que Waltz señalaba desde hace varias décadas. En este documento, la UE describe de forma explícita que “la interdependencia sigue siendo importante, pero es cada vez más conflictiva, y el poder simbólico se utiliza de manera cada vez más coercitiva (...) [Estamos frente al] regreso de una política basada en las relaciones de poder” (Consejo de la UE, 2022c: 5).

La Brújula Estratégica tiene una concepción de seguridad energética similar a la definida en la introducción de esta tesis; por tanto, la cuestión ambiental está presente. Sin innovar demasiado y siguiendo los lineamientos del Pacto Verde Europeo, se hace énfasis en la descarbonización de las economías, el uso eficiente de los recursos, fundamentalmente de los energéticos y la sostenibilidad. La UE comprende que depender de los hidrocarburos externos es un riesgo que deja al bloque en una situación de sensibilidad y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, propone que, en materia energética, el sector de la defensa debe implementar los avances tecnológicos, sumándose a la transición energética. Además, también se busca fomentar el desarrollo, la investigación y la innovación para estar a la delantera de la eficiencia energética (Consejo de la UE, 2022c).

El documento introduce algunas modificaciones, pero no rompe necesariamente con los lineamientos anteriores. Es interesante destacar dos cuestiones. La primera es que, para implementar estas disposiciones, el bloque hará uso de un “amplio abanico de instrumentos”, algunos preexistentes en estrategias y paquetes anteriores y otros nuevos. Aquí se abre la posibilidad a modificaciones ante los cambios de situación, flexibilizando las estrategias. Sanahuja, en su análisis de la respuesta de la UE a la pandemia, mencionaba la cláusula de escape que le permitió flexibilidad a los Estados miembros en materia fiscal para poder adaptar sus políticas ante una situación sumamente volátil. En este caso, frente a un *shock* distinto y en otra *issue area*, Bruselas apunta nuevamente a esta flexibilidad (2023: 13).

La segunda es que todos los instrumentos y políticas se aplicarán teniendo en cuenta “los requisitos constitucionales de determinados Estados miembros” (Consejo de la UE, 2022c: 18), lo cual significa reconocer no sólo el carácter intergubernamental de las políticas energéticas, sino también las disputas y tensiones existentes entre los diversos Estados miembros y entre éstos y las instituciones europeas.

La Brújula Estratégica establece un marco de acción más que una serie de políticas y medidas concretas. El mundo es descrito como un lugar incierto con una serie extensa de amenazas multidimensionales. El documento refleja un despertar geopolítico de Europa e invita a “dar un salto decisivo, para construir una Unión Europea más fuerte y más capaz que actúe como proveedora de seguridad” (Consejo de la UE, 2022c:6). La Brújula pretende proveer una visión estratégica común para los años venideros. Viene a mostrar cómo lee la UE el mundo actual y pone sobre la mesa algunas medidas poco detalladas, así como lineamientos más

claros y definidos, pero flexibles, a seguir. Uno de los fines fundamentales es establecer mayor coherencia y unidad de propósito a la hora de definir las nuevas acciones y sus medios (Consejo de la UE, 2022c).

La gran dependencia hidrocarburífera que sufre Rusia pone a la UE contra las cuerdas. Según la propia UE, en 2020, el 52% de la energía consumida fue importada, siendo Rusia el principal proveedor de combustibles fósiles (más de la mitad de estos) (Consejo Europeo y Consejo de la UE, 2022: parr 3). La dependencia gasífera es la más alarmante debido a la necesidad de grandes obras de infraestructura para el transporte y consumo del GNC y del GNL. En 2020, el 43% del gas natural importado por el bloque fue ruso (Consejo Europeo y Consejo de la UE, 2022: parr 3). En cuanto al resto de los hidrocarburos, Rusia representó el 29% del petróleo importado por la UE y el 54% del carbón en 2020 (Consejo Europeo y Consejo de la UE, 2022: parr 3).

El mensaje es muy claro: es necesario mitigar las dependencias estratégicas, siendo la más urgente de ellas en el corto y mediano plazo, la energética. Para ello se pretende efectuar un plan de inversión e investigación, fortaleciendo la búsqueda de una soberanía tecnológica (Consejo de la UE, 2022c). La protección de las infraestructuras críticas energéticas es algo fundamental en este periodo, tanto para la seguridad energética, como la humana o militar. La cooperación internacional es primordial, con la UE buscando fortalecerla con sus socios más confiables y cercanos, garantizándoles un suministro energético estable y asequible.

Por otro lado, como se explicó en el apartado anterior, tras la invasión de febrero de 2022 la Unión ha impuesto una serie de paquetes de sanciones a Rusia. Es un mito que éstas restringen completamente el aprovisionamiento hidrocarburífero de la Unión de productos rusos. Las sanciones son complementadas casi por igual con las estrategias y políticas ad-hoc de los Estados miembros. No obstante, existe una serie de problemas y limitantes ante esta situación. La falta de proveedores y de infraestructura para su transporte y comercialización es uno de los mayores desafíos a la hora de diversificar las fuentes de aprovisionamiento de gas y petróleo, principalmente.

El problema se complica aún más porque el resto de los proveedores internacionales o no están dispuestos a aumentar su producción (como los miembros de la OPEP) o simplemente no poseen las capacidades físicas y humanas para poder hacer frente a un incremento de la producción. El mundo también sufre los efectos de tal crisis. El dilema no es solamente cómo abastecer al mercado energético europeo en un contexto de aumento de la demanda, producto de la reactivación económica asiática post-pandémica, sino también qué hacer con el excedente energético ruso, un proveedor que algunos países observan como poco fiable. Para mediados de 2024, Bruselas todavía no ha conseguido suplantar al gigante ruso, a pesar de haber realizado esfuerzos significativos.

En un primer momento, se produjo un aumento en los precios del petróleo y del gas. El precio del Brent pasó de 79 dólares el barril el 2 de enero de 2022 a un pico de 128 USD durante los primeros días de la invasión, el 7 de marzo del mismo año. Ante este contexto, la UE se mostró nuevamente sensible, pero fundamentalmente vulnerable (Investing.com, s.f.).

Por su parte, el precio del gas siguió su tendencia alcista iniciada a mediados de 2021. Gazprom se había negado a llenar los almacenamientos que controlaban en territorio europeo, algo que se profundizó tras la invasión (Escribano, Touza y Urbasos, 2023). La diferencia esencial entre este y los otros *shocks* externos radica en la gravedad y el profundo grado de amenaza que representa la guerra de Ucrania para la seguridad energética de la Unión.

No obstante, a pesar de la subida de los precios, la UE no se ha retractado. En la *Declaración de Versalles* de marzo de 2022, los 27 Estados miembros de la Unión acordaron eliminar lo antes posible y de manera gradual su dependencia de los hidrocarburos rusos (Consejo Europeo y Consejo de la UE, 2022b). También se destacaron la necesidad de “garantizar un suministro continuo e ininterrumpido de electricidad y gas a Ucrania” (Consejo Europeo y Consejo de la UE, 2022b: párr 7), además de la sincronización y conexión de las redes eléctricas de Ucrania, Moldavia y la UE, y la interconexión y correcto funcionamiento del mercado energético interior.

Así, sin entrar en grandes detalles, el Consejo planteó algunos esbozos de una primera estrategia dedicada exclusivamente al sector energético en la Declaración de Versalles. Se estableció que para alcanzar dicha reducción se debe apostar por el GNL y el biogás, desarrollar el mercado de hidrógeno europeo, simplificar la burocracia de la industria tecnológica relacionada con las energías renovables, interconectar las redes de gas y electricidad europea y mejorar la eficiencia y la gestión del consumo (Consejo Europeo y Consejo de la UE, 2022b)

Aunque no se logró crear una estrategia clara, el Consejo Europeo encomendó a la CE la creación y ejecución de un plan que guíe la política energética del bloque a corto y mediano plazo. Así nació el *REPower EU*, definido por la propia Comisión como un plan que busca “reducir rápidamente nuestra dependencia de los combustibles fósiles rusos acelerando la transición hacia una energía limpia y uniendo fuerzas para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía” (Comisión Europea, 2022c: 2). La meta final es terminar con las importaciones de hidrocarburos rusos para 2027.

El objetivo de la UE en el largo plazo es desacoplar el sistema energético europeo del ruso, finalizando con el *system-builders coalitions* planteado en el capítulo primero. Esto permitiría eliminar la vulnerabilidad energética a la que está sometida la UE. El plan propone una amplia serie de acciones para hacer frente a la grave situación de inseguridad energética que sufre la Unión. Entre los pilares del mismo se destacan: 1) El ahorro energético; 2) La diversificación de las importaciones energéticas; 3) La transición limpia, sustituyendo los combustibles fósiles; y 4) Una inversión inteligente (Comisión Europea, 2022c).

El ahorro es la acción que más se ha difundido y perseguido en el corto plazo, existiendo grandes campañas de propaganda y publicidad por parte de actores públicos y privados, concientizando sobre la necesidad de ahorrar energía. Mientras antes la clave estaba en ser eficientes, el contexto obligó a sumar la necesidad de ahorrar directamente, ya que es una medida de rápida ejecución. Para la implementación de este pilar la UE no depende de

terceros, así como tampoco conlleva grandes inversiones que impliquen significativos recursos materiales, humanos o tiempo.

En cuanto a la diversificación de las importaciones, la CE apuesta por el GNL e hidrógeno verde⁶⁴, proponiendo un mecanismo de compra común y voluntaria de estas fuentes de energía (Comisión Europea, 2022c). Ahora bien, el GNL también acarrea problemas. Primeramente, el precio del mismo varía de región en región. En segundo lugar, la vulnerabilidad a la suba de los precios, el caos logístico y la escasez de componentes para el desarrollo de su infraestructura complican su implementación masiva. En tercer lugar, la producción y transporte del GNL estadounidense, al que más se ha apostado, genera una mayor huella de carbono que el GNL ruso. Si a eso se le agrega el método de producción estadounidense (fracturación hidráulica), el resultado es más dañino en términos medioambientales (Reymond y Rimbart, 2022).

La transición limpia, sustituyendo los combustibles fósiles, se basa en potenciar el uso de energías limpias, destacándose la energía solar, la eólica, el uso de bombas de calor, el hidrógeno verde y el biometano. Para todas estas energías se requiere inversión en infraestructura, desarrollo e innovación. Algo interesante de este documento es que Bruselas incluyó la necesidad de la electrificación de los Estados, fundamental en las industrias y el transporte. El texto plantea la necesidad de crear, flexibilizar y armonizar normas comunitarias respecto a las energías limpias. Un claro ejemplo sería la facilitación de la concesión de permisos (Comisión Europea, 2022c).

Finalmente, en el capítulo del REPower EU relativo a las inversiones, se propone interconectar las redes europeas y trans-europeas a través de proyectos como la vinculación de las infraestructuras de gas de Polonia y Lituania, así como la terminal de GNL en el norte de Grecia. También se tiene como fin aumentar la capacidad de almacenamiento de diversas fuentes de energía (renovables, gas, petróleo, etc.). Para la Comisión, es de suma importancia incrementar las sinergias entre los Estados miembros, ya que ningún Estado tiene la capacidad de enfrentar estos desafíos por sí mismo.

El sistema de financiación de estas obras es complejo. Entre los instrumentos a utilizar se encuentran la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de carbono (algo que contradice el plan de disminuir las emisiones de GEI), el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (y los fondos de Política Agraria Común), el Mecanismo Conectar Europa – Energía, el Programa Invest EU y el Fondo de Innovación, entre otros (Comisión Europea, 2022c).

En junio de 2022, el Consejo Europeo solicitó a los Estados miembros que garanticen el llenado de las instalaciones de almacenamiento previendo la llegada del invierno, siguiendo

⁶⁴ El hidrógeno es un vector energético que sirve para almacenar y transportar energía, aunque también se utiliza como insumo en diversos procesos. El hidrógeno verde es producido a partir de fuentes renovables, por medio del proceso de electrólisis, el cual mediante la electricidad generada por energía solar o eólica divide H₂O, generando una combustión mediante vapor de agua, sin emitir GEI. El hidrógeno de bajas emisiones puede ser utilizado como combustible directo, permitiendo descarbonizar los sectores más complejos de electrificar (Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2023).

las modificaciones de la reglamentación anterior, del año 2017, sobre el almacenamiento del gas. El objetivo era que la capacidad de almacenamiento estuviera cubierta en un 80% para el 1 de noviembre de 2022. Para el 17 de octubre, la capacidad se encontraba en un 92%, estando no solo el objetivo cumplido, sino que también produciendo una caída momentánea de los precios del gas en Europa luego de los picos y fuertes subidas vividas en los meses anteriores (Consejo de la UE, s.f.a; Farriza, 2022). Como se explicó, el principio rector del almacenamiento gasífero es el de la solidaridad. Esto se debe a que no todos los países poseen la infraestructura necesaria para almacenar gas. Mientras Alemania, Países Bajos, Francia e Italia son los países que más capacidad de almacenamiento tienen, Grecia, Chipre, Malta, Eslovenia, Finlandia, Irlanda, Lituania y Estonia no poseen infraestructura para dicha actividad (Consejo de la UE, s.f.b).

Finalmente, un aspecto fundamental es la actualización e incorporación de varias directivas y reglamentaciones relativas al Pacto Verde Europeo. Para cumplir con los objetivos fijados sin afectar la seguridad energética de la Unión, desde Bruselas, en el Reglamento de Taxonomía, se ha clasificado a las inversiones en gas y energía nuclear como inversiones verdes y sostenibles (Euronews, 2022). Por otra parte, el 25 de julio de 2023 el Consejo aprobó la Directiva de Eficiencia Energética, que busca una disminución del consumo final a escala de la UE de 11,7% para 2030 (Consejo de la UE, 2023b). En octubre de 2023 se le añadió la nueva Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables (RED III) que eleva la cuota de energías renovables en el consumo total de energía de la UE desde el 32% al 42,5 % al 2030, con un complemento adicional del 2,5% que llevaría la meta al 45% (Consejo de la UE, 2023c).

Con todas estas medidas (reducción de la demanda, aumento de la producción, diversificación de las importaciones e inversión) la UE considera que es posible hacer frente a las acciones de “coacción”, “chantaje” energético o de manipulación de la vulnerabilidad ejecutadas por Rusia. El plan intenta adaptarse a las circunstancias buscando generar la menor cantidad de contradicciones posibles con el Pacto Verde Europeo y el Objetivo 55. No obstante, los Estados miembros mostraron tensiones entre sí y con las instituciones europeas, demostrando la importancia y sensibilidad del área energética.

Entre la construcción de una estrategia de seguridad energética común y las políticas ad-hoc de los Estados miembros

El sector gasífero europeo es tremendamente sensible a los *shocks* externos. La alta dependencia con Rusia generó, y sigue generando, una gran preocupación en Europa. Sin embargo, desde febrero de 2022 hasta finales de 2023, la situación cambió considerablemente. La participación del gas ruso en el total de las importaciones de gas de la Unión disminuyó drásticamente, pasando de un 44% en 2021 (CE, 2023: 28) a un 14,8% en 2023 con un descenso del 80% en la llegada de gas por tuberías (Urbasos, 2024a: 7). De ese 14,8% solo el 8,7% llega por gasoductos, el restante 6,1% es GNL por vía marítima. Así, la UE pasó de importar 150,2 bcm de gas ruso sobre un total de 334.3 bcm totales importados en 2021, a 42,9 bcm sobre 290 bcm en 2023. El dato sobre el total de gas importado es

relevante porque, como se observa, la UE importó 13,2% menos de gas en 2023 respecto al 2021 (Consejo de la UE, s.f.c).

Respecto a los esfuerzos de diversificación, se han intensificado las importaciones de GNL de dos países fundamentalmente: EEUU que pasó del 5,6% de las importaciones de gas de la UE en 2021 al 19,4%, y Noruega, en situación análoga, del 23,8% en 2021 al 30,3%. A ellos se pueden sumar naciones como Qatar y Azerbaiyán en un segundo plano (Consejo de la UE, sfc).

En cuanto a las energías renovables, se observó un crecimiento importante, impulsado por los programas REPower EU y el Pacto Verde Europeo. Tras una caída récord en la producción de energía hidroeléctrica en 2022 debido a las sequías, se recuperó en 2023. Ese mismo año, el consumo de carbón y gas, junto con las emisiones de GEI disminuyeron fuertemente. Aunque se extendió la vida útil de algunas plantas de carbón debido a la crisis energética, ello no opacó el excelente desempeño de las energías renovables. La abrupta disminución de las importaciones de gas ruso ayudó mucho en este punto. En el sector eléctrico la generación mediante hidrocarburos cayó a menos de un tercio en la UE (Brown y Jones, 2024).

Lo inusual es que la reducción en el uso de gas y carbón ocurrió simultáneamente, cuando históricamente la disminución de uno suele compensar el aumento del otro. Los GEI emitidos por el sector eléctrico en 2023 son ahora casi la mitad (-46%) de su máximo alcanzado en 2007. Esto es crucial, ya que la política energética europea es pensada en conjunto con las acciones y medidas climáticas desde la formulación del Pacto Verde. Además, la producción de energía eólica y solar creció 13% y 17% respectivamente (Brown y Jones, 2024: 21).

Pero estos cambios no son uniformes en todo el territorio de la Unión y son resistidos, parcial o totalmente, por algunos Estados. La existencia de tensiones en la formulación de las estrategias de seguridad energética de la UE no es novedad. Esto se debe fundamentalmente a la reticencia de los Estados miembros a ceder soberanía en un sector tan sensible y estratégico (Arena, 2021). Como se mencionó, esto conlleva a que la UE posea un *mix* energético diverso entre los distintos países. Las polémicas en torno al artículo 194.1 del TFUE que le otorgan facultades a las instituciones europeas respecto a la formulación de una política energética común, pero reconoce que los Estados retienen grandes prerrogativas en esta materia, dificulta aún más la situación.

Tal como se explicó en la introducción, la matriz energética de cada Estado miembro es distinta. No todos los países están en la misma situación respecto a la dependencia de los hidrocarburos de origen ruso. Según datos del año 2020, mientras países como Irlanda, Portugal o España tienen una nula o muy poca dependencia del gas ruso (0%, 9,7% y 10,5% de participación del gas ruso sobre el total de gas importado), existen otros que tenían una dependencia moderada, como Países Bajos (30,3%), Grecia (38,4%) e Italia (43,3%), y otros que tenían (o tienen) una dependencia absoluta como Alemania (66,1% del total de las importaciones de gas), Hungría (95%), Estonia (95%), Rumania (97,6%), Letonia (100%) o Austria (100%) (CE, Eurostat, 2020).

Es por eso que ni las sanciones ni las estrategias impactan de la misma forma en todos los países. Una nación clave es Alemania, motor económico de la UE, encontrándose en una posición de semi hegemonía económica (Beck, 2012). Berlín ha apostado desde la primera crisis del gas a la creación de gasoductos por el Báltico que la conecten con Moscú y eviten el corredor ucraniano, con el fin de garantizar su abastecimiento de gas ruso barato. Es así como surgen los Nord Stream 1 y 2. Apenas se produce la invasión rusa, Alemania cancela la certificación del Nord Stream 2. Tras las sanciones a Rusia y el inicio del rearme alemán, Berlín empieza a sufrir la merma en el suministro de gas por el Nord Stream 1. Luego de varias interrupciones y amenazas por parte de Rusia, el suministro se cortó definitivamente debido a un sabotaje que, en septiembre de 2022, dañó parte de la infraestructura de las tuberías de ambos gasoductos en el Mar Báltico⁶⁵ (Hasselbach, 2024).

El gobierno de Scholz no ha logrado sustituir aún el peso del gas ruso. Sin embargo, ha barajado nuevas opciones para compensarlo. Por un lado, está apostando por conseguir nuevos proveedores y obtener terminales de regasificación de GNL. Es por eso que en 2022 alquiló cuatro de estas terminales flotantes (elEconomista.es,2022). También han apostado por diversificar su matriz productiva, suspendiendo los planes de desnuclearización y ralentizando la descarbonización. Contradictoriamente, un gobierno formado por los verdes y sociales demócratas como actores mayoritarios plantean sacrificar los objetivos climáticos sobreponiendo la política exterior y la política energética (DW, 2022).

Alemania ha solicitado la solidaridad a toda Europa en esta materia. Sin embargo, el actual canciller no parece estar cerca de ejercer el liderazgo y determinación que tenía Angela Merkel. Berlín se vio en la obligación de modificar su tradicional *Ostpolitik*, teniendo como nuevo objetivo finalizar con la interdependencia en materia energética, algo complejo considerando que en 2021 el 55% del total de la demanda de gas alemana fue importado desde Rusia. En sentido contrario al primer y segundo paquete energético, donde se incentiva la liberalización del mercado del gas, el gobierno de Scholz intervino fomentando la nacionalización de las empresas Gazprom Germania y Uniper, estando ahora bajo control estatal las principales redes de infraestructuras gasíferas, como almacenamientos y gasoductos. No obstante, el cierre de los Nord Stream no solo afectó a Alemania, ya que países como Bélgica, República Checa, Francia, Dinamarca y Suiza reciben gas ruso vía estas tuberías. La apuesta de estos países empezó a ser a la construcción de terminales de GNL y al incremento de las cuotas de gas noruego (Urbasos, 2024a).

En este aspecto, España es un país clave para el futuro de Europa. El país ibérico cuenta con seis de las 22 terminales de regasificación de GNL que se encuentran operativas en la UE en la actualidad. La terminal de Barcelona es la mayor de Europa, con una capacidad anual de regasificación de 17 bcm de gas y de almacenamiento de 760 bcm (Gas Infrastructure Europe, 2022; Consejo Europeo, 2024). España también es la puerta de ingreso del gas argelino. Estas

⁶⁵ Si bien no se ha podido determinar hasta la fecha al culpable, diversas fuentes apuntan a la responsabilidad ucraniana. El Wall Street Journal publicó que el sabotaje fue perpetrado por una tripulación pequeña de ucranianos con el auspicio del presidente del país. El servicio de inteligencia alemán tampoco ha descartado la hipótesis de que sea una operación de falsa bandera rusa. La fiscalía alemana dio la orden de detención de un sospechoso ucraniano denominado Volodimir Z (Euronews, 2024).

cuestiones permitirían que el país se convierta en el *hub* energético de la UE. No obstante, siempre hay un pero. En junio de 2022 España decidió romper con su tradicional política exterior equilibrada respecto al estatus del Sahara Occidental. Sin entrar en grandes detalles, el gobierno de Pedro Sánchez consideró como “serio, realista y creíble” el plan de autonomía marroquí sobre el territorio. Argelia, aliada por excelencia del Frente Polisario (movimiento que aboga por la independencia del Sahara Occidental) consideró esto una traición. El 8 de junio de 2022 Argelia suspendió el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con España vigente desde el año 2002. Aunque los motivos del viraje español no nos incumben en esta tesina, sí nos interesan sus consecuencias (Cembrero; 2022: 12 y 13).

Esto llevó a que España reduzca su dependencia del gas argelino. Madrid pasó de comprar 42,8% del gas importado a Argel en el año 2021, a un 23,6% en 2022. Si bien en 2023 se produjo un repunte al 29,3%, esto es debido a la disminución de la demanda de gas en general y no a un incremento significativo de las importaciones (Ministerio de Industria y Turismo, 2024). Es así como EEUU superó a Argelia con el 37% (Cembrero; 2022). Desde Bruselas se busca apaciguar la situación ya que consideran que no es para nada conveniente no poseer el gas argelino en un contexto en el que Europa prescinde de su mayor proveedor, Rusia (Escribano, Touza y Urbasos, 2023).

A partir de esto Italia busca explotar las potencialidades de la disputa entre España y Argelia, proyectándose como una puerta de ingreso del gas argelino. Italia se une con Argelia vía Túnez por el gasoducto Transmediterráneo. Mario Draghi, antes de dejar su cargo como primer ministro en 2022, realizó un viaje de última hora a Argel donde consiguió un acuerdo de suministro de gas argelino por 4 bcm (Redondo; 2022: parr 3). Italia logró así no sólo reducir su dependencia del gas ruso, sino que busca disputarle a España su status como *hub* energético de la UE. De igual modo, más allá de que Roma está mejorando su relación con Argel, es Madrid quien sigue teniendo mejor infraestructura para recibir el gas argelino. Esto demuestra que, aunque la dependencia del gas ruso es el principal factor a neutralizar por parte de las instituciones europeas y los Estados de Europa Central y Oriental, la realidad en otras latitudes de la UE es distinta.

La falta de conectividad interna y la ausencia de un mercado único de la energía siguen siendo una de las principales causas que producen esto. Aun cuando existe una voluntad por consolidar un mercado único, cada Estado posee intereses distintos. Ejemplo de esto fue el proyecto de gasoducto “Midcat”⁶⁶, uno de los más importantes y polémicos. Compuesto por una tubería que uniría España con Francia, el objetivo era romper con la isla energética que es actualmente la península ibérica. Alemania ha sido uno de los países al interior de la UE que impulsó el Midcat, debido a la necesidad que tiene el país germano de hacer uso de las terminales de regasificación del GNL españolas para asegurar su suministro (Buil Demur, 2022).

⁶⁶ El MidCat fue un proyecto de gasoducto que buscaba la interconexión desde España hasta Francia, atravesando los Pirineos, completamente diferente al BarMar que atravesará el Mediterráneo.

No obstante, Francia se opuso a este proyecto. Según Emmanuel Macron, no es el momento de invertir en una tercera tubería que conecta Francia con España cuando las dos existentes (la navarra y la vasca) se encuentran inutilizadas. Tampoco está clara la duración del proyecto ni la forma de su financiación. El interés subyacente del Estado francés radica en que el país exporta electricidad a Italia y Alemania, un negocio que podría verse afectado por un aumento en las re-exportaciones de gas e hidrógeno verde españolas a través del Midcat⁶⁷ (Llanch, 2022).

A principios de octubre de 2022, Francia, España y Portugal acordaron un corredor de energía verde, denominado “BarMar”, que transportará hidrógeno verde, pero esporádicamente podría llevar gas natural en caso de ser necesario (H2med, 2022). La Comisión Europea ha apoyado este proyecto enmarcándolo en el REPower EU. El corredor pasaría por una ruta distinta, por lo que la infraestructura desarrollada para el Midcat quedaría inutilizada. El gobierno francés prefiere este proyecto porque es un gasoducto marino que pueda transportar gas, hidrógeno y biometano. Sin embargo, su punto fuerte también es el punto débil, el BarMar demanda alta tecnología que llevará que su puesta en funcionamiento tarde hasta una década (Escribano, Touza y Urbasos, 2023).

Mientras la CE fomenta la conectividad interna, se produce la paulatina desconexión con Rusia, dando por tierra con la *System-Builders Coalition*. Alcanzar el objetivo de eliminar las importaciones de hidrocarburos rusos para 2027 no es tarea sencilla, pero se ha avanzado mucho. En primer lugar, la inhabilitación de la infraestructura física del corredor Nord Stream redujo a cero las importaciones de gas por esa vía desde septiembre de 2022.

Por su parte, las tensiones en torno al gasoducto Yamal también han hecho que este quede en desuso desde abril de 2022. La desconexión total de Polonia, Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania, modificando radicalmente su matriz energética y transformando su infraestructura pensada en espejo con Rusia desde la Guerra Fría permitió alcanzar este logro. Polonia ya en 2019 había iniciado la desconexión definitiva, la cual finalizó para 2022, por tanto, tenía una estrategia previa puesta en marcha. Para ello finalizó la construcción del Gasoducto Báltico⁶⁸, operado por la empresa semipública Orlen, que lo conecta con los yacimientos de Noruega. Finlandia puso en operación dos terminales de GNL, una en 2022 y otra en 2023, que junto con el Balticconnector⁶⁹ finalizaron la dependencia del país del gas rojo. Los países bálticos en situación análoga lograron eliminar su dependencia gracias la terminal flotante de regasificación “Independencia”⁷⁰ (Urbasos, 2024).

En tercer lugar, nos encontramos con el Corredor Ucraniano, la red de tránsito más tradicional de gas ruso hacia Europa, escenario de las crisis del gas. Como menciona Ignacio Urbasos “el gas ruso sigue fluyendo a través de los gasoductos de Ucrania hasta Eslovaquia,

⁶⁷ La mayoría de los gasoductos a nivel europeo pueden no solo transportar GNC sino también hidrógeno verde.

⁶⁸ El gasoducto Báltico (no confundir con el Balticconnector) fue inaugurado en 2022 y conecta Polonia con Noruega atravesando Dinamarca y el Mar Báltico.

⁶⁹ El Balticconnector es un gasoducto inaugurado en 2019 que conecta de forma submarina bidireccional Finlandia y Estonia.

⁷⁰ En la actualidad, Lituania desempeña exclusivamente un papel de país de tránsito para Gazprom para el suministro del enclave ruso de Kaliningrado.

Hungría y Austria con volúmenes en mínimos históricos” (Urbasos, 2024: 14). El acuerdo de tránsito expira el 31 de diciembre de 2024 y el futuro respecto al mismo es incierto. La situación de los países del corazón de Europa central es diferente, al ser naciones *landlocked*⁷¹ (Csernus, 2023). Inicialmente ambas, Eslovaquia y Austria, insisten con mantener el tránsito de gas ruso, acatando la directiva de Gazprom de realizar los pagos en rublos. La altísima dependencia y los contratos de larga duración con la empresa rusa (ÖMV posee contratos hasta 2040) con cláusulas de rescisión imposibles de afrontar para las naciones europeas complican aún más la situación, a pesar de la voluntad de reducir dicha dependencia (Urbasos, 2024).

Finalmente nos encontramos con el gasoducto Turk Stream, la última ruta que funciona con normalidad, con un tráfico 12,5 bcm anuales de GNC sobre los 15,75 bcm de capacidad máxima. No solo es el gasoducto con menor capacidad, sino que Rusia encuentra problemas para poder ubicar su producto en los mercados de los Balcanes y Europa del Sur. Las terminales de GNL croatas y griegas, junto con el gas azarí y los proyectos de nuevas redes de tuberías regionales ayudarían a reducir la dependencia. A esto se le debe añadir la posibilidad de explotación de gas rumano tras el proyecto Neptun Deep en el mar Negro a desde 2027 (Csernus, 2023).

El gobierno de Viktor Orban en Hungría es el que más resiste el abandono de la dependencia energética con Rusia e insistió con la mitigación de las sanciones, siendo el más dependiente energéticamente de Rusia. Hasta la fecha ha empleado vetos a los embargos, ha pedido excepciones en los plazos de la disminución de la dependencia y se negó a la compra conjunta de gas (Euronews, 2022). A finales de agosto de 2022, Budapest duplicó sus compras de gas ruso y presionó al interior de la Unión para poder conseguir una excepción a los topes máximos del precio del gas (Deutsche Welle, 2022).

La preocupación de Orban por los precios máximos se debe a que el mercado de consumo de electricidad y gas minorista húngaro está altamente intervenido, siendo muy sensible a la volatilidad de los precios. Viktor Orban va a contracorriente de lo planteado por las instituciones europeas y se enmarca en todas las excepciones posibles buscando esquivar las sanciones a Rusia. Sumado a esto, en los últimos años el gobierno húngaro ha impuesto restricciones al acceso de paneles solares hogareños y al desarrollo de la energía eólica en el país, dificultando aún más los cambios en la matriz energética (Csernus, 2023).

Pero esta no es la única excepcionalidad, España y Portugal durante los meses de marzo, abril y mayo de 2022 levantaron la bandera de la “excepcionalidad” ibérica. Los gobiernos de Costa y Sánchez plantearon que sus Estados no son dependientes del gas ruso y poseen un mayor margen de maniobra, por tanto, pueden intervenir en el mercado de la electricidad fijando precios máximos y disminuyendo el valor final para que los precios sean asequibles, combatiendo la pobreza energética (Cardiel, 2022). Todo esto demuestra nuevamente las diferencias entre los Estados miembros.

⁷¹ Países rodeados por otros Estados, sin salidas al mar. En el caso de las naciones del centro de Europa estas no pueden acceder al GNL de forma directa, sino que deben utilizar o arrendar terminales de terceras naciones con salidas al mar.

Más allá de estos reclamos, en diciembre de 2022 el Consejo de Ministros de energía de la UE aprobó el “mecanismo de corrección de mercado”, el cual entró en vigor el 15 de febrero de 2023. El mismo establece un precio máximo de las importaciones de gas natural de 180 euros/MWh⁷² con el Dutch TTF Natural Gas Futures⁷³ como índice de referencia. A este tope se opuso Hungría y se abstuvieron Austria y Países Bajos (Agencia EFE, 2022).

Otro problema que afecta fuertemente a los países europeos es el del suministro de la energía nuclear. La empresa estatal rusa Rosatom⁷⁴ domina parte del mercado global nuclear, controlando el 10% del uranio, el 35% del enriquecimiento, el 22% de la fabricación del combustible nuclear y posee 36 proyectos de construcción de reactores (Meyer, 2022: 3). Rusia ha ensamblado y posee el conocimiento técnico para el funcionamiento y mantenimiento de los reactores VVER⁷⁵. En la UE existen 22 reactores de este tipo: dos en Finlandia, cuatro en Eslovaquia, cuatro en Hungría, seis en Bulgaria y seis más en Chequia (Meyer, 2022). Estos países pueden prescindir del combustible nuclear ruso y es por eso que hasta el momento ninguno de los catorce paquetes de sanciones de la UE afectó el suministro de combustible nuclear.

Finalmente, podemos mencionar que los Estados miembros han ejecutado por su cuenta políticas y acciones individuales para garantizar su seguridad energética, mostrando una postura cada vez más desafiante a las instituciones europeas. En algunos casos, los planes diseñados y ejecutados en Bruselas no han sido implementados por los Estados miembros, ya sea por la incompatibilidad de estos o por la ausencia de voluntad de países como Hungría de aplicarlos. Aunque esta tensión existe, no niega la contundencia de las estrategias de seguridad energética europeas.

Conclusiones parciales

La invasión rusa a Ucrania y sus consecuencias representaron el *shock* más grande en materia energética de la historia de la UE, atentando directamente contra la seguridad de ésta. Las acciones, medidas y estrategias ejecutadas desde Bruselas en este periodo fueron de carácter reactivo, buscando mitigar los efectos de la alta y riesgosa dependencia energética con Rusia. El ejemplo más claro de la reactividad europea son los paquetes de sanciones. La variable externa ha sido el mayor condicionante de las estrategias de seguridad energética y la política energética europea.

No obstante, si bien el conflicto ha forzado a la UE a reformular sus estrategias de seguridad energéticas, la UE ha tenido capacidad de iniciativa propia potenciando y profundizando las

⁷² Cubre los contratos a un mes, tres meses y un año. El tope de 180 euros/MWh se activa si los precios superan ese umbral durante tres días laborables consecutivos.

⁷³ El Dutch TTF Natural Gas Futures hace alusión a los contratos de futuros de GNC que se negocian en el Title Transfer Facility (TTF) de Amsterdam. Este índice es de suma relevancia y actúa como referencia de precios para el gas en la UE.

⁷⁴ Rosatom es una empresa estatal rusa fundada en 2007, encargada de la producción, comercialización y desarrollo del sector ruso de la energía atómica, tanto de uso civil como militar. Tiene un rol clave en la construcción, mantenimiento y funcionamiento de las centrales nucleares de los países de Europa central y del este, siendo una gran exportadora de tecnología y combustible nuclear.

⁷⁵ Es un reactor nuclear de agua presurizada desarrollado por la ex-URSS y actual Federación de Rusia.

disposiciones previamente elaboradas e implementadas en estrategias y paquetes energéticos anteriores, fundamentalmente las del Pacto Verde Europeo. Documentos como el REPower EU evidencian esto, complementando y fortaleciendo a las estrategias vigentes, sin dejar de dar una respuesta a la agobiante coyuntura que la UE atraviesa.

La conjunción de ciertos factores como un invierno benigno en términos climatológicos, los éxitos cosechados en las políticas de ahorro, la eficiencia y almacenamiento energético, así como un mercado atractivo para los proveedores de hidrocarburos a nivel internacional -debido a los altos precios en comparación con el mercado asiático- han llevado a que la UE logre realizar un progresivo desacople energético de Rusia. Esto marca el inicio del fin de la *System-Builders Coalition*.

En materia gasífera, la UE apostó y apuesta por el desarrollo de terminales e infraestructura para el GNL. La reducción significativa en la importación de gas ruso, con un descenso del 44% en 2021 al 14,8% en 2023 demuestra los excelentes resultados cosechados por Bruselas. El nulo flujo por los gasoductos Nord Stream y Yamal, así como la magra actividad que se da en el corredor ucraniano, desbaratan en gran medida la capacidad rusa de chantaje o coacción energética hacia la UE. Las sanciones incorporadas en los últimos paquetes relativos al gas de propano y al desarrollo del GNL ruso en el Ártico terminan de limitar el accionar del Kremlin en el futuro respecto a la manipulación de la vulnerabilidad de la interdependencia. Sin embargo, la obligación de efectuar los pagos de los contratos vigentes en rublos muestra todavía la intención rusa de realizar dicho chantaje, por lo menos en las áreas de las transacciones financieras y la comercialización.

Por su parte, los nuevos documentos estratégicos de la UE en materia energética resaltan la vuelta de enfoques geopolíticos, el reconocimiento de la existencia de conflictos y los cambios en las percepciones que se tienen de Moscú, que ahora es una amenaza. Los valores liberales como la apertura del mercado y la libre competencia son dejados de lado, imponiéndose la regularización, la solidaridad entre los actores y la unión. El proceso de toma de decisiones se vuelve por momentos complejo, con tensiones internas entre los Estados miembros y las instituciones europeas. Mientras países como España o Alemania desempeñan un papel clave en la diversificación energética, otras naciones como Hungría aún dependen en gran medida del gas ruso, lo que genera dificultades para lograr una estrategia común. Por otro lado, la ausencia de un estadista claro como Angela Merkel que marque la política energética de la principal economía de la UE lleva a que las decisiones se fragmenten y que la CE de von der Leyen ocupe un rol más protagónico, en la medida que se le es posible.

Conclusiones Finales

El presente trabajo tenía como objetivo general analizar cómo influyen los principales shocks externos provenientes de Rusia en el diseño y ejecución de las principales estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE durante el periodo 2006 – 2024.

Para ello se tienen en cuenta tres *shocks* externos que afectaron a dichas política y estrategias: las crisis del gas (2006 - 2009), el conflicto de Ucrania (2014 - 2022) y la guerra de Ucrania (2022 - 2024). Los tres *shocks* tienen como un común denominador al Estado ruso y las empresas vinculadas con el mismo. El foco puesto en los *shocks* externos no busca invisibilizar la existencia de variables domésticas que condicionan la construcción de las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE. No obstante, en estos periodos los grandes cambios en las mismas estuvieron determinados en mayor medida por los vaivenes del vecindario europeo y sus consecuencias.

Es por eso que la hipótesis de esta tesina es que las principales políticas y estrategias energéticas de la UE durante el periodo 2006-2024, termina siendo configurada y fuertemente condicionada por una serie de factores externos o sistémicos, fundamentalmente los tres grandes *shocks* externos ya mencionados. Si bien estos no son los únicos sucesos que las condicionan, sí se los puede identificar como los más relevantes, con un denominador común que es Rusia. Esto conlleva a que en última instancia las estrategias de seguridad energética y la política energética europea son, en su mayoría, reactivas, sin desconocer con esto ciertas iniciativas propias o atisbos, en su mayoría acotados, de prevención o proactividad.

Para ello se ha desarrollado un marco teórico que acompaña el cumplimiento del objetivo general y los específicos planteados en la introducción. En primer lugar, el análisis se centra en la UE, junto con sus Estados miembros, considerándolos como actores racionales unificados. Las empresas energéticas mencionadas a lo largo del trabajo tienen la particularidad de representar los intereses de los Estados miembros en los que concentran la mayoría de sus operaciones, siendo los países los principales accionistas de las mismas. También se resalta el rol de algunos estadistas, fundamentalmente los tres presidentes de la CE durante el 2004 y 2024, y la canciller alemana Angela Merkel. Además, se define y profundiza en una serie de conceptos claves, como son el de seguridad energética, política energética, paquete energético y estrategias.

La selección del marco teórico, es decir, de las herramientas analíticas a utilizar, ha representado un verdadero desafío. Ante la falta de un marco teórico exclusivo sobre la seguridad energética, se ha tomado la decisión de hacer uso de un enfoque pluralista integrativo. El propósito del mismo es facilitar la comprensión de un fenómeno tan complejo como es de la seguridad energética, con una serie de herramientas conceptuales provenientes de diversas perspectivas. Esto no implica que se pueda usar cualquier concepto teórico sin criterio, creando una mezcla desordenada, un gato-perro en términos de Giovanni Sartori. Contrariamente, en la introducción se argumentó la relevancia de las herramientas teóricas-conceptuales seleccionadas y se ha demostrado que todas tienen una cosmovisión racionalista.

El trabajo parte del realismo neoclásico. Son consideradas como unidad de análisis principal a la UE, secundada por Rusia, y ya en un segundo plano a Ucrania. Si bien son actores internacionales con características distintas (un ente político sui-generis y dos Estados tradicionales) es posible analizarlas. La Unión tiene una política energética que demuestra coherencia y efectividad. El artículo 194.1 del TFUE respalda esta idea, al igual que la existencia de instituciones como la CE y el Consejo, que participan activamente en la formulación de las estrategias de seguridad energética y la política energética. Por lo tanto, aunque la UE no encaje en el concepto clásico de Estado, es válida su evaluación a través del realismo neoclásico.

Tres variables son consideradas como fundamentales. La primera, la independiente, son los acontecimientos, vinculaciones, el contexto o cualquier factor externo que condicione la política y estrategias energéticas europeas. El recorte realizado en el trabajo lleva a que el foco se haya puesto en los shocks externos provenientes de la Federación de Rusia. La segunda, la variable interviniente, se refiere a tres elementos: 1) la identidad del actor, entendida como las ideas, valores y normas del mismo; 2) las percepciones de los estadistas; 3) el proceso de toma de decisiones al interior del actor. El énfasis ha sido puesto en las percepciones de los estadistas. No obstante, los tres elementos son tenidos en cuenta. A medida que los acontecimientos se desarrollaban, fueron cambiando las percepciones de los actores sobre Rusia como suministrador de energía. Así, las estrategias sufrieron modificaciones, más allá de que las variaciones materiales no sean significativas. Finalmente, la variable dependiente son las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE.

No obstante, debido a la utilidad de herramientas de análisis presentes en otras teorías, como ya fue mencionado, se decidió hacer uso de una perspectiva pluralista integrativa. La intención fue abordar la seguridad energética con una serie de herramientas conceptuales útiles, pertenecientes a diversas perspectivas teóricas, consiguiendo que integren un marco teórico coherente. Este enfoque reconoce que ninguna teoría por sí sola puede abarcar toda la complejidad de los procesos políticos y sociales. Se elige una combinación selectiva de enfoques teóricos que ofrecen una visión más completa del área de investigación (Dunne, Hassen y Wight; 2013). Es por eso que estos instrumentos teóricos fueron útiles para poder abordar los objetivos de esta tesina.

De esta manera, se utilizaron conceptos presentes en la obra clásica de Robert Keohane y Joseph Nye, "Poder e Interdependencia". En la misma se define a la interdependencia entre actores estatales, y se la caracteriza. Los autores consideran que estamos en un mundo interdependiente, donde la conflictividad no necesariamente merma, pero sí tiene más posibilidades de ser mitigada por medio de la cooperación y la diplomacia, permitiendo la resolución de conflictos. Por otro lado, Keohane y Nye no descartan que la interdependencia posea un lado menos positivo, incrementando la sensibilidad y la vulnerabilidad de los actores estatales ante eventos externos. A su vez, destacan que existe la posibilidad que se produzca una manipulación de la interdependencia para la consecución de un interés superior por el cual se está dispuesto a cruzar "líneas rojas" y asumir mayores riesgos y costos (Keohane y Nye, 1988). En el siglo XXI esta noción está siendo profundizada, desarrollada y

aggiornada, surgiendo así el concepto de *Weaponized Interdependence*. La posibilidad de la manipulación de las vulnerabilidades, o la WI, ha sido menospreciada, lo que ha llevado a lecturas erróneas a la hora del diseño y ejecución de las estrategias de seguridad energética de la UE.

Kenneth Waltz acentúa la idea de que existe conflictividad en las situaciones donde hay interdependencia. De esta forma, desde una concepción más neorrealista se considera que un aumento de las interacciones entre los Estados puede llevar a que se incrementen las fricciones y rispideces, más aún cuando la relación de poder no es simétrica. Según esta perspectiva, los Estados poderosos pueden buscar reducir su dependencia de otros actores. No obstante, este enfoque no abarca la complejidad de las interdependencias en un mundo globalizado (Waltz 1979; Waltz 2018; Česnakas, 2010). En este sentido, Waltz omite tres dimensiones que son clave a la hora de analizar las relaciones en la dimensión energética entre Rusia y la UE: el comercio, el transporte y las finanzas (Mierding, 2021).

Con efecto de analizar correctamente las estrategias de seguridad energéticas europeas en el siglo XXI se ha realizado un breve *racconto* de la historia de la seguridad energética europea y su marco jurídico a nivel comunitario. Los Tratados de París y Roma son la piedra fundamental para la creación de lo que actualmente se conoce como UE. Estos acuerdos claves destacan el estatus decisivo del carbón, la energía nuclear y el acero. En paralelo, la entonces URSS desarrollaba su industria gasífera, con el descubrimiento de nuevos yacimientos, pero enfrentando limitaciones en materia de innovación y tecnología.

Lentamente los países de Europa Occidental y la URSS comprendieron la importancia de complementar la tecnología y acero europeo junto con los yacimientos gasíferos soviéticos para crear una red energética europea que beneficiara a las partes. A fines de la década de 1960 Austria se convirtió en el primer país europeo de Europa Occidental en importar gas soviético, seguido por Francia, Alemania e Italia. Las partes contractuales fueron las empresas nacionales.

Mientras esto sucedía, los avances en Bruselas fueron muy limitados, respondiendo a lo sumo a los cambios en el contexto internacional, como serían las directivas respecto a los *stocks* de petróleo tras las crisis de 1973 y 1979. Cada Estado miembro determinaba su política energética, salvo por las facultades cedidas en materia de energía nuclear, acero y carbón. Algunos autores sostienen que hablar de política energética común en este periodo sería un error.

En la década de 1970 se firmaron los primeros acuerdos comerciales para la compra de “gas rojo”. Varios factores ayudaron a concretar la suscripción de los mismos: la proximidad geográfica, la abundancia de gas en la URSS tras los descubrimientos de los yacimientos de Siberia, las limitadas reservas en Europa Occidental y una considerable menor emisiones de GEI en comparación con el petróleo y el carbón. Desde el Kremlin veían a estos acuerdos como una forma de “destensar” las relaciones con Occidente en un orden bipolar. Con los años se fueron creando *system builders coalitions*; Moscú se compromete a mejorar su infraestructura para proporcionar energía a Europa mientras desde Berlín, Viena o Roma

proporcionaban la tecnología y el soporte técnico - financiero. Lentamente el contexto internacional fue llevando a que esta relación se consolidara, con un Medio Oriente sumamente convulso.

En términos sistémicos, los años 90 significaron un parteaguas. La relación energética con Moscú logró sobrevivir a la implosión de la URSS. En el plano interno, el TUE llevó a que tímidamente se empiece a tratar más la agenda energética en Bruselas. Es en esta época cuando se producen los dos primeros paquetes energéticos relativos a la liberalización del mercado del gas y la electricidad, representando un conjunto de ideas y valores comunes, una visión liberal del mercado y la economía. Mientras tanto, nada parecía indicar que Rusia dejaría de ser un socio confiable.

En 2007, con el Tratado de Lisboa, se produce un cambio importante que dota a la UE de un marco jurídico de gran relevancia: la energía pasó a ser un área de competencia compartida, lo cual define cómo será el proceso de toma de decisiones en el futuro, fundamentalmente el rol que tendrán la CE y el Consejo. Por otro lado, se fija el espíritu de solidaridad como valor fundamental para garantizar el funcionamiento del mercado energético, su seguridad de abastecimiento, la eficiencia y el ahorro con la promoción de la intersección de las redes y el desarrollo de energías renovables (TFUE, 2012). No obstante, los Estados conservaban su derecho a determinar cómo explotar sus recursos energéticos, las fuentes energéticas y la estructura general de abastecimiento.

Este era el estado de situación en el que se encontraba la UE frente a las crisis del gas: una política energética que lentamente iba naciendo, los primeros paquetes energéticos ejecutados y un *mix energético* donde los hidrocarburos aún cumplían un papel fundamental. Las crisis del gas alteran completamente esto. Como se analizó en el capítulo primero, la crisis del 2006 fue más breve, subestimada, y sus efectos fueron más ignorados, respecto a la crisis del 2009. La UE prácticamente fue inactiva durante este periodo, siendo el único documento valioso a rescatar el Libro Verde del 2006. El texto contenía el mismo espíritu que las estrategias previas. La identidad de la UE no se vio alterada. Las percepciones respecto a Rusia como suministrador de energía no sufrieron perturbaciones, se consideraba que lo del 2006 fueron hechos aislados. La variable doméstica no se vio alterada y el *shock* externo no fue lo suficientemente fuerte como para producir un cambio en la política o estrategias.

La segunda crisis del gas tuvo mayores consecuencias, produciendo la primera gran interrupción de suministro de gas causada de forma internacional, que afectó directamente a los Estados miembros de la UE (Misik, 2012). En este caso, la UE fue sensible y por momentos vulnerable, respondiendo de manera más coordinada respecto al 2006, aunque la contestación fue acotada y exigua. En última instancia el accionar fue claramente reactivo. Como destaca Drezner, un factor fundamental que debe estar presente en los actores que ejecutan la WI es la falta de conciencia sobre la posibilidad de que existan sanciones. En estos casos, al hacer una manipulación de las vulnerabilidades, ni Moscú ni Kiev temieron o tuvieron conciencia sobre la posibilidad de que se apliquen sanciones, algo que permitió a estos actores usar a la energía como un arma extorsiva en una lucha política.

El TEP tal vez es la consecuencia más importante, un paquete energético que definió las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE hasta nuestros días, el cual lentamente fue modificando la relación energética entre ambos países, reconociendo su deterioro. La manipulación de la interdependencia, específicamente la WI en materia de transporte de energía, ejecutada presuntamente por parte de Ucrania, y la incapacidad de Rusia de garantizar el suministro de gas a Europa, menoscabaron la reputación rusa como un socio fiable. Moscú siguió siendo un socio clave y la UE persistió con su política de interdependencia. Empero, por primera vez y de forma acotada, desde Bruselas se fueron delimitando y cuestionando ciertas acciones rusas, por medio de regulaciones, como el TEP.

Putin comprendería con estas dos crisis la necesidad de reformular la *system-builders coalition*, creando una nueva red de gasoductos que obviarán las tradicionales vías que conectaban a Rusia con la UE, léase, el corredor ucraniano y el gasoducto Yamal. Es así como surge la propuesta del fallido gasoducto South Stream y los concretos y polémicos Nord Stream 1 y 2. El primero de ellos fue inaugurado en 2012.

Esta situación cambió en 2014, con la crisis desatada tras el Euromaidan, la anexión rusa de Crimea y el conflicto en el Donbass. La preocupación europea aumentó y se debieron reconsiderar los paquetes y las estrategias de seguridad energética previas. Muchas de éstas apuntaron a profundizar el tímido camino iniciado tras las crisis del gas.

Primeramente, se produjo un nuevo cambio de percepciones. Como se mencionó en la introducción, las mismas son claves para comprender cómo se construyen las estrategias de seguridad energéticas europeas. Rusia pasó a convertirse en un desafío directo para la seguridad de la Unión. Esto significa que se debería mitigar los riesgos y ser cuidadosos en su vinculación, sin que ello conlleve a un fin de los lazos comerciales o una abrupta cancelación de los proyectos de infraestructura, que por el contrario, continuaron con normalidad. Estos últimos, en los que se destaca el Nord Stream 2, fueron resistidos por varios sectores, destacándose la CE liderada por Juncker, que definió la necesidad de crear un compromiso selectivo con Moscú. Sin embargo, el gobierno de Merkel siguió apoyando este gasoducto como parte de una estrategia integral para vincular diversas cuestiones: consolidar una fuerte interdependencia que hiciera que Rusia considerara extremadamente costoso romper los lazos comerciales con la UE, lo que a su vez contenía sus intereses militares en el espacio postsoviético.

En este segundo *shock*, no se produjo una manipulación de la vulnerabilidad o WI aplicada a la Unión, aunque la posibilidad nunca dejó de estar presente. Los presidentes de la Comisión en estos años, Durão Barras, Juncker y von der Leyen, buscaron fomentar estrategias y paquetes que reviertan la vulnerabilidad europea a un nuevo *shock* energético externo por parte de Rusia. Si bien no se produjo un cambio radical, desde las instituciones europeas se reconoció la existencia de la conflictividad como un elemento presente en las relaciones de interdependencia, tal como planteaba Waltz, sin que esto conlleve a dejar de lado la visión liberal que seguía primando.

Durante este periodo otros acontecimientos determinaron también las estrategias de seguridad energética europeas, como fue la firma del Acuerdo de París, que influyó fuertemente al Paquete de Invierno, marcado por las energías renovables y la sostenibilidad. El Pacto Verde Europeo vino a profundizar esto, proponiendo un enfoque integral donde la energía y el medioambiente tienen un rol fundamental en el desarrollo económico y social de la Unión, estando presente en el estilo de vida de los ciudadanos. A diferencia de los primeros tres paquetes, el cuarto y quinto no se centran en la regulación del mercado del gas y la electricidad, sino que sus normas abarcan nuevas áreas tales como la eficiencia energética, las energías renovables, la recuperación y la resiliencia. Los fondos nuevos liberados tras los planes de recuperación post pandemia *Next Generation EU* y el tradicional Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021 – 2027, dotaron a la UE de una mayor capacidad para cumplir con los objetivos del Pacto Verde.

Tanto con el Paquete de Invierno como con el Pacto Verde Europeo cambiaron el conjunto de ideas y valores que motivan las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE. La solidaridad sigue presente pero los principios del libre mercado son dejados de lado en pos de la unión, el derecho a precios asequibles y la protección del medio ambiente.

Frente al segundo *shock* la UE respondió de forma reactiva. Con el paquete cero de sanciones no se alteraron las estrategias energéticas, pero sí se tomó conciencia de la imperiosa necesidad de diversificar los proveedores de hidrocarburos. Fue recién entre 2019 y 2022 cuando la UE muestra intenciones de desarrollar una estrategia que surja de la iniciativa propia, más de tinte preventivo, apuntando a la descarbonización en el largo plazo, sin que esto conlleve necesariamente a un desacople de Rusia. No obstante las diferencias internas, mientras Alemania apuntaba a aumentar su dependencia del GNC ruso vía los gasoductos Nord Stream en 2019, Polonia anunciaba su estrategia de fin de la dependencia del gas ruso para 2022. Hasta febrero de 2022 la UE aún seguía fragmentada en Estados miembros que todavía veían a Rusia como un socio comercial con el que se podía dialogar y negociar.

El tercer y último *shock* fue la flagrante invasión rusa a Ucrania. Sus repercusiones para la seguridad europea en general, y energética en particular, son de una magnitud nunca antes vista. Las disposiciones y medidas que surgieron tanto desde Bruselas como de los Estados miembros fueron de carácter reactivo. En una primera instancia se produjeron una serie de políticas *ad-hoc* por parte de los Estados y de la Unión, aunque desde las instituciones europeas, fundamentalmente desde la CE y el Consejo, se buscó que se creen estrategias para mitigar la dependencia y lograr una coordinación de acciones, evitando el individualismo y la lógica del “sálvese quien pueda”. El ejemplo más claro de la coordinación de acciones y la reactividad europea son los paquetes de sanciones.

Sin embargo, aunque la reactividad es la característica predominante del periodo 2022 - 2024, el ingenio y la iniciativa propia van emergiendo lentamente. La UE busca ser proactiva en el sentido de profundizar el Pacto Verde Europeo, apostando por una mayor descarbonización, una mayor eficiencia energética, una mayor digitalización y una transición más favorable. En este sentido, el REPower EU apunta a eliminar la dependencia con Rusia para 2027, utilizando herramientas nuevas y preexistentes, tal como señalaba la Brújula Estratégica.

Durante el año 2022 los cambios y medidas ad-hoc dieron sus frutos: el ahorro energético, la eficiencia, el almacenamiento, los altos precios que hacían al mercado europeo más atractivo para los proveedores (y menos para los consumidores), y un invierno relativamente poco frío permitieron superar lo que podría haber sido una catástrofe para la UE. El objetivo final, a diferencia de los que sucedió con los *shocks* anteriores, sí era el desacople con Rusia, finalizando casi por completo con la *System-Builders Coalition* construida desde los años 60.

Como se explicó, la UE posee un complejo *mix* energético. Aun cuando en este trabajo se mencionan y analizan diversas fuentes de energía, a ninguna otra se lo hace con tanta vehemencia como al sector gasífero. Esto es así debido a la altísima participación que representa Rusia en las importaciones de gas de la UE. En 2022 se inició una acelerada política de reducción de la interdependencia, con el desarrollo de estrategias de seguridad energética que apuntaban a diversificar los proveedores, conectar el mercado interno europeo y desarrollar nueva infraestructura clave, como son las terminales de GNL. Es así como se logró pasar del 44% de gas ruso sobre las importaciones de gas de la UE en 2021, al 14,8% en 2023.

Esto fue posible gracias a las estrategias y el liderazgo de Bruselas, así como los planes preventivos y de contingencia iniciados años antes por los países bálticos, Finlandia y Polonia, o las políticas energéticas de las naciones de la península ibérica. Los sabotajes y la inutilización de los Nord Stream, el fin del flujo por el Yamal y el escaso tránsito por el corredor ucraniano imposibilitan la capacidad rusa de ejercer una manipulación de la vulnerabilidad, WI, coacción energética o “chantaje”. Las últimas sanciones refuerzan este camino y apuntan a retardar y dañar la industria del gas propano y del GNL ruso en el Ártico. Si bien la posibilidad de desacople entre la UE y Rusia, tal como la plantea Waltz, está presente, es dificultosa en la inmediatez y requerirá de un proceso largo que involucra varios años y diversas disposiciones.

La geopolítica empezó a cobrar un rol cada vez más relevante en las declaraciones, enfoques y documentos publicados por la CE, siendo el más evidente la Brújula Estratégica. El cambio en la percepción sobre Rusia es evidente. Si desde 2014 era un desafío, ahora es la mayor amenaza a la que se enfrenta Europa. Las estrategias de vinculación de cuestiones y de fomento de la interdependencia que caracterizaron a líderes como Merkel son ahora dejadas de lado, o desplazadas a un segundo plano. La sorpresa y perplejidad ante los hechos desencadenó debates al interior de las instituciones europeas y entre los Estados miembros, con posturas muy marcadas entre países como Hungría, Eslovaquia, Polonia, España o Alemania, que desempeñan un papel fundamental, socavando o profundizando los lineamientos proyectados desde Bruselas. Esto último aún genera complicaciones a la hora de aplicar una política energética común.

Para finalizar, es necesario resaltar dos ideas fundamentales. La primera idea, vinculada con la variable interviniente, es destacar la influencia del cambio en las percepciones de los estadistas que formulaban las estrategias de seguridad energética y la política energética. Tras el primer gran *shock* se pasó a ver a Rusia como un socio poco fiable, el cual estaba dispuesto a no cumplir temporalmente con los compromisos contractuales y jugar con el suministro de

gas europeo con el fin de perseguir sus propios intereses. Durão Barroso comprendió tardíamente los riesgos que conllevaba la interdependencia con Rusia. No obstante, Merkel siguió impulsando una política de acercamiento energético e interdependencia. Luego del 2014, con el Euromaidan, la anexión de Crimea y el conflicto del Donbass, la percepción cambió, Moscú representaba un desafío a la seguridad europea. Juncker abrió la posibilidad de que exista un compromiso selectivo con Rusia, fundamentalmente en materia energética. En último lugar, tras los acontecimientos del 2022, el Kremlin es considerado la principal y más importante amenaza de la UE, algo ratificado por la CE presidida por Ursula von der Leyen. Si bien las identidades y el proceso de toma de decisiones son relevantes, el elemento más importante de las variables domésticas que intervienen sobre el diseño y ejecución de las estrategias de seguridad energética y la política energética europea son las percepciones de los estadistas. Todas estas percepciones estuvieron representadas de forma clara en los documentos publicados por las instituciones europeas.

La segunda es que, en el periodo 2006 - 2024, las estrategias de seguridad energética y la política energética de la UE fueron casi en su totalidad de tipo reactivo. Si se lo desagrega en subperiodos, podemos afirmar que desde 2006 al 2009 la Unión subestimó el *shock* de la primera crisis del gas y fue prácticamente inactiva; en 2009 y hasta el 2019, las estrategias fueron preponderantemente reactivas a los dos *shocks* de este periodo, la segunda crisis del gas y el conflicto de Ucrania. En esa época se produjeron reiteradas manipulaciones de las vulnerabilidades o WI, reflejadas en los hechos del 2006 y 2009, así como la brutal anexión de Crimea y la desestabilización de Ucrania. Desde 2019 y hasta el 2022, si bien desde Bruselas se respondió a la crisis desatada por la pandemia, existió una capacidad de iniciativa propia, con tintes de preventividad reflejados en documentos como el Pacto Verde Europeo.

Por último, a partir de la invasión rusa de Ucrania desde febrero de 2022, las acciones de la UE fueron netamente reactivas, salvo algunas iniciativas a futuro que proyecta proactividad en un aspecto ya no secundario, sino terciario. La consumación de los peores miedos de los líderes europeos llevó a la necesidad de nuevas respuestas, con un giro geopolítico. Por eso se puede afirmar que las mismas, en casi todo el periodo, son reactivas, debido a que enfrentan situaciones desafiantes e inesperadas que, en la mayoría de los casos, no se pudieron prever de manera adecuada. El Libro Verde del año 2000, documento publicado en este siglo, ya planteaba la necesidad de que Europa necesitaba controlar su destino energético. Los factores externos han condicionado todas las acciones de la Unión en el ámbito energético. Concluyendo que la hipótesis de investigación ha sido corroborada.

Referencias Bibliográficas

Agencia EFE (2022). Reunión de los ministros de energía de los países de la UE para pactar un tope al gas. *Agencia EFE*. 19 de noviembre. Recuperado de: <https://efe.com/economia/2022-12-19/reunion-de-los-ministros-de-energia-de-los-paises-de-la-ue-para-pactar-un-tope-al-gas/>

Agencia Europea de Medio Ambiente (2020). Pérdidas económicas de los extremos relacionados con el clima en Europa. Recuperado de: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/direct-losses-from-weather-disasters-4/assessment>

Agencia Internacional de la Energía (2021). After steep drop in early 2020, global carbon dioxide emissions have rebounded strongly. Recuperado de: <https://www.iea.org/news/after-steep-drop-in-early-2020-global-carbon-dioxide-emissions-have-rebounded-strongly>

Aranzadi Martínez, José Claudio (2014). La política energética en el sector eléctrico. *Revista Economía Industrial*. N° 394, pp 79 - 89.

Arena, Octavio (2017). Negociaciones de Paz sobre el conflicto en el este de Ucrania: Memorandos en el olvido. Recuperado de https://www.academia.edu/92779224/Negociaciones_de_Paz_sobre_el_conflicto_en_el_este_de_Ucrania_Memorandos_en_el_olvido

Arena, Octavio (2020a). Ucrania: Un país desangrado frente al COVID-19. Documento de Extensión: notas sobre la pandemia. *Perspectivas Revista de Cs. Soc. y Escuela de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Rosario.

Arena, Octavio (2020b). Disputas territoriales en tiempos de Covid-19: Los casos de Crimea y el Donbass. En María Victoria Álvarez (comp) y María Rocío Novello (comp) “*La Federación Rusa y el COVID-19 ¿Oportunidad o Crisis?*”, pp 49-55

Arena, Octavio (2021). “Las principales estrategias de política y seguridad energética de la Unión Europea (2015 - 2021)”. XV Congreso Nacional de Ciencia Política. 10 - 13 de noviembre. Recuperado de: https://www.academia.edu/62666053/Arena_Octavio_SAAP_Las_principales_estrategias_de_pol%C3%ADtica_y_seguridad_energ%C3%A9tica_de_la_Uni%C3%B3n_Europea_2015_2021

Arena, Octavio (2022a). Claves para comprender la tragedia ucraniana. *La Capital*. 2 de marzo. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/suscriptores/claves-comprender-la-tragedia-ucraniana-n10009481.html>

Arena, Octavio (2022b). Enfoques para comprender la Situación en Ucrania. *Semanario Noba*. 2 de marzo. Disponible en: <https://radionoba.com.ar/noticias/politica/enfoques-para-comprender-la-situacion-en-ucrania/4853>

Arena, Octavio (2022c). Ucrania: Crónica de un conflicto anunciado. *Politólogos al Whisky*. Recuperado de: <https://politologosalwhisky.com/2022/02/24/ucrania-cronica-de-un-conflicto-anunciado/>

Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine (2014). Auswärtiges Amt. (2014). Recuperado de <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/260130/db4f5326f21530cad8d351152feb5e26/140221-ukr-erklaerung-data.pdf>

Balestri, Luis Alejo; y Ferro Moreno, Santiago (2015). *Estrategia, política y complejidad*. Universidad Nacional de La Pampa.

Banco Mundial (s.f.). *Russia trade in fuels, 2012-2016*. Recuperado de https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/RUS/StartYear/2012/EndYear/2016/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/All/Product/27-27_Fuels

Baran, Zeyno (2008). Security Aspects of the South Stream Project. *European Parliament*, pp 1-37

BBC (2022). Cuáles son las 4 regiones ucranianas anexadas por Rusia y qué significa para la guerra. *BBC News Mundo*. 30 de septiembre. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63094365>

Beck, Ulrich (2012). *Una Europa Alemana*. Alicia Valero Martín (Trad). Estado y Sociedad. Paidós.

Beidollahkhani, Arash & Rahmani, Homayoun (2023). Securitization of Pipeline: The Ukraine Crisis and the Role of the Nord Stream in the Political and Security Relations Between Russia and the EU. *Journal of Liberty and International Affairs*, V 9, N° 2, pp 426-440.

Bonilla, Arturo (2012). Rusia: Fortalezas y debilidades. *Revista Problemas del Desarrollo*. V 43, N°71. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362012000400008

Brown, Sarah; y Jones, Dave (2024). European Electricity Review 2024. Europe's electricity transition takes crucial strides forward. *Ember*. Recuperado de: <https://ember-climate.org/app/uploads/2024/02/European-Electricity-Review-2024.pdf>

Buil Demur, Ana (2022). España y Alemania reafirman su apuesta por el MidCat, el gasoducto al que se opone Francia. *Euronews*. 6 de octubre. Recuperado de:

<https://es.euronews.com/2022/10/06/espana-y-alemania-reafirman-su-apuesta-por-el-midcat-e-l-gasoducto-al-que-se-opone-francia>

Cárdenas, Gerónimo (2011). Matriz energética argentina. Situación actual y posibilidades de diversificación. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*. N° 1514. Recuperado de: <https://www.bcr.com.ar/es/sobre-bcr/revista-institucional/noticias-revista-institucional/matriz-energetica-argentina>

Cardiel, David Lorenzo (2022). ¿Qué es la isla energética que proponen España y Portugal? *Ethic*. 23 de mayo. Recuperado de: <https://ethic.es/2022/05/que-es-la-isla-energetica-que-proponen-espana-y-portugal/>

Cembrero, Ignacio (2022). Un conflicto a tres bandas. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Edición 277.

Česnakas, Giedrius (2010). Energy Resources in Foreign Policy: A Theoretical Approach. *Baltic Journal of Law & Politics*, V 3, N°1, pp 31-52

Chang, Felix K (2014). Germany's Russia Policy: A new Ostpolitik?. *Foreign Research Institute*. E note.

Colacrai, Miryam (2012). Ficha de Cátedra: La Geopolítica: priorización del factor geográfico para comprender el poder nacional. *Mimeo*, pp 1-6.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995). *Libro Verde sobre la Seguridad Energética*. COM 94/659 final. Bruselas

Comisión de las Comunidades Europeas (2000). *Libro Verde sobre la Seguridad del Abastecimiento Energético de la Unión Europea*. COM (2000) 769 final. Bruselas

Comisión Europea (2006). *Libro Verde: Una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*. COM (2006) 105 final. Bruselas

Comisión Europea (2009). The January 2009 gas supply disruption to the EU: an assessment. COM (2009) 363

Comisión Europea (2014a). Statement by Commissioner Oettinger on the trilateral gas talks with Russia and Ukraine [Press release]. SPEECH/14/400

Comisión Europea (2014b). Speech by President Barroso at the Conference: Paving the way for a European Energy Security Strategy. 21 de mayo. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/21999/144175.pdf>

Comisión Europea (2014c). *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. COM (2014) 330. Bruselas

Comisión Europea (2015b). Paquete sobre la Unión de la Energía. COM (2015) 80 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF

Comisión Europea (2015a). *State of the Union Address by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 9 September 2015.*

Comisión Europea (2016). *State of the Union Address by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 14 September 2016.*

Comisión Europea, Dirección General de Energía (2019). Energía limpia para todos los europeos. Oficina de Publicaciones. Recuperado de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/>

Comisión Europea (2019). El Pacto Verde Europeo. COM (2019) 640 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Comisión Europea (2020a) Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=ES>

Comisión Europea (2020b). 2020 report on the State of the Energy Union pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 on Governance of the Energy Union and Climate Action. 14 de octubre. Recuperado de: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/report_on_the_state_of_the_energy_union_com2020950.pdf

Comisión Europea (2020c). Annex to the 2020 report on the State of the Energy Union pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 on Governance of the Energy Union and Climate Action. 14 de octubre. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c006a13f-0e04-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF

Comisión Europea (2020d). Plan de recuperación para Europa. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#financiacion-del-presupuesto-a-largo-plazo-de-la-ue-y-nextgenerationeu

Comisión Europea (2020e). Precios de la energía y seguridad del suministro. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/energy-prices-and-security-of-supply/>

Comisión Europea (2022a). *Connecting Europe Facility (CEF)*. Disponible en: <https://wayback.archive-it.org/12090/20221222151902/https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

Comisión Europea (2022b) ‘La Comisión adopta el séptimo paquete de sanciones contra Rusia: más restricciones y un nuevo apoyo a Ucrania’. *Comisión Europea - Press Corner*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2802 (Accessed: 26 August 2024).

Comisión Europea (2022c). *Plan REPowerEU: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones*. COM(2022) 230 final.

Comisión Europea (2023a). EU energy in figures. Statistical pocketbook 2023

Comisión Europea (s.f). Expert Group Details: Gas Coordination Group. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=1096>

Comisión Europea, Dirección General de Energía (2024). Focus on EU energy security and gas supplies. Recuperado de https://energy.ec.europa.eu/news/focus-eu-energy-security-and-gas-supplies-2024-02-15_en

Comisión Europea, Eurostat (2020). Producción e importaciones de energía. 10 de diciembre. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/14811.pdf>

Comisión Europea, Eurostat (2023). Shedding light on energy in the EU – 2023 edition. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2023>

Comisión Europea, Eurostat (2024). “Energy statistics - an overview”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview#Imports_and_exports

Consejo de la Unión Europea (2020). *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>

Consejo de la Unión Europea (2022c). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Bruselas

Consejo de la Unión Europea (2022a). *Agresión militar rusa contra Ucrania: la UE impone sanciones al presidente Putin y al ministro de Asuntos Exteriores Lavrov y adopta sanciones individuales y económicas de gran alcance*. Comunicado de prensa 176/22, 25 de febrero de 2022.

Consejo de la Unión Europea (2022b). ‘Russia’s aggression against Ukraine: EU adopts sixth package of sanctions’. *Consilium*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-sixth-package-of-sanctions/pdf/> (Accessed: 26 August 2024).

Consejo de la Unión Europea (2023b). *El Consejo adopta la Directiva de eficiencia energética.* Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/25/council-adopts-energy-efficiency-directive/>

Consejo de la Unión Europea (2023a). *La UE acuerda el nivel de los toques de precios para los productos petrolíferos rusos.* Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/02/04/eu-agrees-on-level-of-price-caps-for-russian-petroleum-products/pdf/>

Consejo de la Unión Europea (2023c). *Energía renovable: El Consejo adopta nuevas normas.* Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/09/renewable-energy-council-adopts-new-rules/>

Consejo de la Unión Europea (s.f.a). *Políticas de precios de energía y seguridad del suministro.* Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/energy-prices-and-security-of-supply/>

Consejo de la Unión Europea (s.f.b). *Capacidad de almacenamiento de gas.* Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/gas-storage-capacity/>

Consejo de la Unión Europea (s.f.c). *¿De dónde procede el gas de la UE?* Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-gas-supply/>

Consejo de la Unión Europea. (2014a). *Decisión 2014/145/PESC de 17 de marzo de 2014 relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Diario Oficial de la Unión Europea, L 332, 18 de diciembre de 2015, pp. 1-10.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0145>

Consejo Europeo (2014a). *Declaración conjunta sobre las elecciones parlamentarias en Ucrania por el presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy y el presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso.* 27 de octubre. Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2014/10/27/joint-statement-on-the-parliamentary-elections-in-ukraine-by-president-of-the-european-council-herman-van-rompuy-and-president-of-the-european-commission-jose-manuel-barroso/>

Consejo Europeo (2014b). *European Council meeting - 26 and 27 June 2014.* 27 de Junio. Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/06/26-27/>

Consejo Europeo (2021). *Pandemia de COVID-19: la respuesta de la UE.* 1 de marzo. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/coronavirus/#:~:text=En%20marzo%20de%20>

[020%20todos_notificado%20casos%20de%20COVID%2D19.&text=El%2011%20de%20marzo%20de_respuesta%20mundial%20de%20la%20OMS](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/18/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-12th-package-of-economic-and-individual-sanctions/)

Consejo Europeo (2023). Guerra de agresión de Rusia contra Ucrania: la UE adopta el duodécimo paquete de sanciones económicas e individuales. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/18/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-12th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>

Consejo Europeo (2024). Infraestructura de gas natural licuado en la UE. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/lng-infrastructure-in-the-eu/>

Consejo Europeo y Consejo de la UE (2022a) “Infografía - ¿De dónde procede la energía de la UE?” [Imagen interactiva]. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/where-does-the-eu-s-energy-come-from/>

Consejo Europeo y Consejo de la UE (2022b) Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

Csernus, Dóra (2024). Country Report Hungary. En Energy Without Russia: The Consequences of the Ukraine war and the EU Sanctions on the Energy Sector in Europe. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, pp 1-15

Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España. (2022). Sanciones de la Unión Europea a Rusia. Recuperado de: https://www.ivace.es/Internacional_Informes-Publicaciones/Pa%C3%ADses/Rusia/220301_Nota_sanciones_UE_e_impacto_posibles_sanciones_Rusia.pdf

Unión Europea. Directiva (UE) Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, L 176, 15 de julio de 2003, pp 37-55.

Unión Europea. Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, L 176, 15 de julio de 2003, pp 57-78.

Unión Europea. Directiva 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se impone a los Estados miembros de la CEE la obligación de mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 308, 23 de diciembre de 1968, pp 14-16.

Unión Europea. Directiva 72/425/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, por la que se modifica la Directiva 68/414/CEE por la que se impone a los Estados miembros de la CEE

la obligación de mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 291, 28 de diciembre de 1972, pp 154.

Unión Europea. Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 027, 30 de enero de 1997, pp 20-29.

Unión Europea. Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 204, 21 de julio de 1998, pp 1-12.

Drezner, Daniel W (2021). Introduction. En Drezner, Daniel; Farrell, Henry; y Newman, Abraham , *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press, pp 1-16.

Drezner, Daniel; Farrell, Henry y Newman, Abraham (2021). *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press.

Dunne, Tim; Hansen, Lene; y Wight, Colin (2013). “The end of International Relations theory?” *European Journal of International Relations*. V 19, N°3, pp 405-425.

DW (2022) Hungría aumentará fuertemente las compras de gas a Gazprom. 31 de agosto. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/hungr%C3%ADa-aumentar%C3%A1-fuertemente-las-compras-de-gas-a-gazprom/a-62985681>

DW (2022). Alemania debate sobre sus plantas nucleares. *DW Español*. 7 de septiembre. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/alemania-debate-sobre-sus-plantas-nucleares-ante-crisis-energ%C3%A9tica/a-63041279>

E.ON. (s.f.). About us: E.ON history. Recuperado de <https://www.eon.com/en/about-us/e-on-history.html>

elEconomista.es (2022). El plan de Alemania para independizarse del gas ruso: alquilar terminales flotantes de gas natural licuado. *elEconomista.es*. 6 de mayo. Recuperado de: <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/11753796/05/22/El-plan-de-Alemania-para-independizarse-del-gas-ruso-alquilar-terminales-flotantes-de-gas-natural-licuado.html>

Escribano, Gonzalo; Touza, Lara Lázaro; y Urbasos, Ignacio (2024). Energía y clima en las relaciones entre España y Estados Unidos. Real Instituto Elcano. ARI 108/2023

Eur-Lex (s.f.). Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/structural-and-investment-funds.html#:~:>

[ext=Los%20Fondos%20Estructurales%20y%20de%20crecimiento%20inteligente%2C%20sostenible%20e%20integrado](#)

Euronews (2022). El Parlamento Europeo etiqueta como "verdes" la energía nuclear y el gas. *Euronews*. 6 de Julio. Recuperado de: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/07/06/el-parlamento-europeo-etiqueta-como-verdes-la-energia-nuclear-y-el-gas>

Euronews (2022). Hungría mantiene su veto al embargo al petróleo ruso. *Euronews*. 16 de mayo. Recuperado de: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/05/16/hungria-mantiene-su-veto-al-embargo-al-petroleo-ruso>

Euronews (2024). Ucrania está detrás del sabotaje del gasoducto Nord Stream, según una investigación. *Euronews*. 15 de agosto. Disponible en: <https://es.euronews.com/my-europe/2024/08/15/ucrania-esta-detras-del-sabotaje-del-gasoducto-nord-stream-segun-una-investigacion>

European Political Strategy Centre (2017). *Nord Stream 2 – Divide et impera again? Avoiding a zero-sum game*. Comisión Europea. Recuperado de https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/180703_papier_epsc_nordstream2.pdf

Farriza, Ignacio (2022). El precio de la luz baja a mínimos de más de un año por el desplome del gas y el tirón de la eólica. *El País*. 22 de octubre. Recuperado de: <https://elpais.com/economia/2022-10-22/el-precio-de-la-luz-baja-a-minimos-de-mas-de-un-año-por-el-desplome-del-gas-y-el-tiron-de-la-eolica.html>

Gas Infrastructure Europe (2022). LNG database. 21 de noviembre. Recuperado de: <https://www.gie.eu/transparency/databases/lng-database/>

Guzmán, María Florencia; y Santi, María Victoria (2020). Las instituciones de la Unión Europea frente a la crisis del COVID-19. En Álvarez, María Victoria (comp); y Cabeza, Marta (comp). *La Unión Europea y el COVID-19: pandemia global, respuestas nacionales, ¿soluciones europeas?* pp 9-16. Recuperado de: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/19075/Dossier%20UE%20COVID19.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

H2med (2024). Acuerdo para el desarrollo de la interconexión BarMar. 25 de junio. Recuperado de: <https://h2medproject.com/es/acuerdo-para-el-desarrollo-de-la-interconexion-barmar/>

Hasselbach, Christoph (2024). Sabotaje del Nord Stream: gas, política y guerra. Nordstream. 16 de agosto. *DW Español*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/sabotaje-del-nord-stream-gas-pol%C3%ADtica-y-guerra/a-69964557>

Herrero, Rúben. (2016). La Seguridad Energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI / UNISCI*. N° 42, pp 83 – 98.

Högselius, Per (2013). *Red Gas. Russia and the Origins of European Energy Dependence*. Transnational History Serie. Palgrave Macmillan.

House of Lords, European Union Committee (2015). *The EU and Russia: Before and beyond the crisis in Ukraine*. 6th Report of Session 2014-15. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275463976_HOUSE_OF_LORDS_European_Union_Committee_6th_Report_of_Session_2014-15_The_EU_and_Russia_before_and_beyond_the_crisis_in_Ukraine

Infobae (2022). Bucha, ciudad mártir de Ucrania, entierra a sus muertos no identificados. *Infobae*. 12 de agosto. Recuperado de: <https://www.infobae.com/americas/agencias/2022/08/12/bucha-ciudad-martir-de-ucrania-entierro-a-sus-muertos-no-identificados/>

International Gas Union (S/D). Facts & Figures. Recuperado de: <https://igu.org/facts-figures/>

Investing.com (s.f.). Datos históricos del crudo Brent. Recuperado de <https://es.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>

Jones Dave; Dufour; Gaventa, Jonatha (2015); “Europe’s declining gas demand – trends and facts on European gas consumption”; *E3G Report*

Keohane, Robert; Nye, Joseph. (1988) *Poder e Interdependencia*. Grupo Editor Latinoamericano.

Kilinç-Pala, Pinar Buket (2021) Approaches in Energy Exclusive Security: Theories of Energy Security and the Dominance of Realism. *Politics & Policy*. V 49, N° 3, pp 771-794.

Kyiv Post. (2010). Nation's gas trade has volatile history rife with mistrust. *Kyiv Post*. 1 de Octubre. Recuperado de: <https://archive.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/nations-gas-trade-has-volatile-history-rife-with-m-96310.html>

Leonard, Mark; Pisani-Ferry, Jean; Shapiro, Jeremy; Tagliapietra, Simone; y Wolff Guntram (2021). The EU Can't Separate Climate Policy From Foreign Policy. *Foreign Affairs*. 9 de febrero. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2021-02-09/eu-cant-separate-climate-policy-foreign-policy>

Lima, Lioman (2022). Rusia y Ucrania: ¿Qué es el gasoducto Nord Stream 2 y por qué es tan polémico? *BBC News Mundo*. 8 de Febrero.. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59276952>

Little, Arthur D. (2017). Economic impact on Europe of the Nord Stream 2 project; Analysis of effects on job creation and GDP; Nord Stream 2 Official Website.

Llanch, Laura (2022) ¿Por qué Francia se opone al gasoducto que conectará España con el norte de Europa? 7 de septiembre. Euronews. Recuperado de: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/09/07/por-que-francia-se-opone-al-gasoducto-que-conectara-espana-con-el-norte-de-europa>

Lorenzini, María Elena (2019) Ficha de Cátedra: Modos de narrar la evolución de la Disciplina de las Relaciones Internacionales: Paradigmas, Debates y auto-imágenes. *Mimeo*

Makushin, Mikhail (2023). ‘Exporting Russian Coal in the Context of the European Union’s Sanctions Policy: Consequences and Development Scenarios’. Pleiades Publishing, Ltd *Geography and Natural Resources*, V 44, N° 2, pp. 173–180.

Mendizábal Palacios, Jorge (2020). El Pacto Verde Europeo y su importancia actual. *Derecho y Cambio Social*. N° 60. Abril – junio.

Meyer, Teva (2022). Temblores en el mundo de la energía nuclear. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Edición 276.

Michele Pigliucci (2016). Russo-Ukrainian Gas War: The Lack of a Common Strategy Jeopardizes European Unity. *Advances in Economics and Business*, V 4, N°3, pp124 - 131.

Mierding, Emily (2021). Weaponizing Energy Interdependence. En Drezner, Daniel Farrell, Henry Farrell y Abraham Newman, *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press. pp 169–184.

Milosevich-Juaristi, Mira (2015). ¿Por qué Rusia es una amenaza existencial para Europa? Real Instituto Elcano. Madrid ARI 35/2015.

Ministerio de Industria y Turismo (2024). Importaciones de gas natural por países. Gobierno del Reino de España. 12 de septiembre. Recuperado de: https://www.mintur.gob.es/es-es/IndicadoresyEstadisticas/BoletinEstadistico/Energ%C3%ADa%20y%20emisiones/4_6.pdf

Mišík, Matúš (2012) Crisis as a Remedy? The 2009 Gas Crisis and its Influence on Increase of Energy Security of Visegrad Group Countries. *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs*, V 21, N° 1-2, pp. 56-72.

Narain, Urvashi (2020). Contaminación atmosférica: confinada pero no detenida por la COVID-19. 2 de Julio. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2020/07/01/air-pollution-locked-down-by-covid-19-but-not-arrested>

Nord Stream AG. (s.f). History. Recuperado de <https://www.nord-stream.com/the-project/history/>

NS Energy. (2022). Yamal-Europe gas pipeline, Russia to Western Europe. NS Energy. Recuperado de: <https://www.nsenergybusiness.com/projects/yamal-europe-gas-pipeline/?cf-view>

Olivares, Alberto (2017) La seguridad energética de la Unión Europea: ¿un modelo a imitar?. *Estudios Internacionales*. V 49, N° 187, pp 43 – 84.

Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements (2015).

Paravantis, John; y Kontoulis, Nikoletta (2020) “Energy Security and Renewable Energy: A Geopolitical Perspective”. *IntechOpen*, pp 1 - 28.

Parlamento Europeo (2020a). La Política Energética: Principios Generales. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/68/la-politica-energetica-principios-generales>

Parlamento Europeo (2020b). Mercado Interior de la Energía. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/45/el-mercado-interior-de-la-energia>

Unión Europea. Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 , sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE L 211/94. Diario Oficial de la Unión Europea L 211/94, 13 de julio de 2009, pp 1 - 43

Parra Luis, Ricardo Javier (2013) *La Política Energética de la Unión Europea: La construcción del mercado interior de la electricidad*. Universidad de Zaragoza

Paz López, María (2022). *El bochorno por el vínculo del excanciller alemán Schröder con Nord Stream. La Vanguardia*. 10 de febrero. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220210/8046126/bochorno-vinculo-excanciller-aleman-schroeder-nord-stream.html>

DW (2018); “Ucrania afirma que el Nord Stream II es un proyecto político” *DW Español*. 12 de julio. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/ucrania-afirma-que-el-nord-stream-ii-es-un-proyecto-pol%C3%ADtico/a-44643897>

Redondo, Monica (2022). Draghi, 'el argelino': así aprovechó Italia la oportunidad gasística que España despreció. *El Confidencial*. 22 de julio. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-07-22/draghi-italia-argelia-sorpasso-diplomatico-espana-gas_3464800/

Unión Europea. Reglamento (UE) 2022/428 DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, LI 87/13, 15 de marzo de 2022

Reymond, Mathias (2021). La batalla europea del gas natural. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Edición 263.

Reymond, Mathias; y Rimbart, Pierre (2022). La batalla energética. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Edición 276.

Ríos, Beatriz (2020). La batalla europea por la neutralidad climática. *El Mundo*. 9 de octubre. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2020/10/09/5f7f6df4fdddf77348b45e2.html>

Rivera Ángel, Natalia (2022). El papel del gas en el conflicto de Rusia y Ucrania. En Rúben. Cuéllar Laureano (Coord.), *Cuadernos Electrónicos de Geografía y Geopolítica N° 7*. Centro de Estudios Geopolíticos, Universidad Nacional Autónoma de México. .

Rose, Gideon (2008) “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”. *World Politics*, V 51, N°1, pp 144-172

Ruiz Ramas, Rubén (2016). *Ucrania de la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*. Comunicación Social.

Ruiz Ramas, Rubén (2016). Ucrania regresa a la frontera: de la Revolución a la anexión de Crimea. En Rubén Ruiz Ramas (Coord.), *Ucrania de la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*. Comunicación Social, pp. 39-126.

Ruiz, Xira (2015) El Papel de la Unión Europea en las Negociaciones sobre el Cambio Climático. *Revista UNISCI*, N° 39, pp 105 – 126.

S&P Global. (2022). Russian gas imports in the EU – threat or a chance? S&P Global Market Intelligence. Retrieved from <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/mi/research-analysis/russian-gas-imports-in-the-eu-threat-or-a-chance.htm>

Saborido, Jorge (2022). *Ucrania. Pasado, presente, ¿futuro?*. Biblios.

Sanahuja, José Antonio (2022). “El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica”. *Documentos de Trabajo 63 / 2022* (2ª época). Fundación Carolina.

Sánchez Andrés, Antonio (2001). “La presidencia de Vladimir Putin. Reforma económica, centralismo político”, en *Política Exterior*, N° 81.

Secretaría de Asuntos Estratégicos (2023). *Estrategia Nacional de Hidrógeno* (Versión preliminar). Gobierno de Argentina. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/07/estrategia_nacional_de_hidrogeno_-_sae.pdf

Sharples, Jack (2014). Special report on South Stream as Gazprom abandons the project and announces a new gas pipeline to Turkey. *Gazprom Monitor*. N°42. Recuperado de:

https://www.academia.edu/10137379/Gazprom_Monitor_42_November_2014_Special_Issue_on_South_Stream

Smith, Nicholas (2016). *EU-Russian Relations and the Ukraine Crisis*. Edward Elgar Publishing, Inc.

Stern, Jonathan (2006). "The Russia-Ukrainian gas crisis of January 2006". Oxford Institute for Energy Studies.

Stern, Jonathan; Pirani, Simon y Yafimava, Katja (2015). Does the cancellation of South Stream signal a fundamental reorientation of Russian gas export policy? *Oxford Institute for Energy Studies*.

Strojny, Jacek; Krakowiak-Bal, Anna; Knaga, Jarosław; Kacorzyk, Piotr (2023). Energy Security: A Conceptual Overview. *Energies*. V 16, N° 5042, pp 1 - 35.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951). Diario Oficial de la Unión Europea, L330, 3-355. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012). Diario Oficial de la Unión Europea, C326, 47-390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

U.S. Department of the Treasury (2022). U.S. Treasury and International Partners Welcome the Adoption of the Price Cap on Russian Oil.

U.S. Energy Information Administration (2023). Natural gas and the environment. Recuperado de <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/natural-gas-and-the-environment.php>

Unión Europea. (2014). Reglamento (UE) N.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 229, 31 de julio de 2014, pp. 1-21.

Unión Europea. (2018). Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Diario Oficial de la Unión Europea, L 328, 21 de diciembre de 2018, pp. 82-209. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>

Unión Europea. (2019). Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Diario Oficial de la Unión Europea, L 158, 14 de junio de 2019, pp. 125-199. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0944>

Unión Europea. Decisión (PESC) 2022/1909 del Consejo de 6 de octubre de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. Diario Oficial de la Unión Europea L 259 I, 6 de octubre de 2022, pp. 122-134.

Unión Europea. Decisión (PESC) 2022/266 del Consejo de 23 de febrero de 2022 relativa a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas. Diario Oficial de la Unión Europea L 42 I, 23 de febrero de 2022, pp. 1-5.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2022/262 del Consejo de 23 de febrero de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 833/2014 en relación con las medidas restrictivas debido a las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. Diario Oficial de la Unión Europea L 42 I, 23 de febrero de 2022, pp. 13-20.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2022/263 del Consejo de 23 de febrero de 2022 relativo a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas no controladas por el Gobierno en las provincias de Donetsk y Luhansk de Ucrania y al envío de fuerzas armadas rusas a dichas zonas. Diario Oficial de la Unión Europea L 42 I, 23 de febrero de 2022, pp. 6-12.

Urbasos, Ignacio (2024a). El futuro del gas ruso en la Unión Europea. *Real Instituto Elcano*.

Urbasos, Ignacio (2024b). ¿Las sanciones occidentales sobre metaneros rompehielos detienen la expansión energética de Rusia en el ártico? *Real Instituto Elcano*. ARI 87/2024.

Urrea Corres, Mariola (2011). La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia. N°150, pp 115 - 143.

Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. GEL.

Waltz, Kenneth (2018) The Myth of National Interdependence. En Ray Maghroori, “*Globalism Versus Realism. International Relations' Third Debate*”. Routledge. pp 95 - 111.

YPF (S/D). Los hidrocarburos son nuestra principal fuente de energía. Recuperado de: https://energiasdemipais.educ.ar/edmp_lecturas/matriz-energetica/#:~:text=La%20matriz%20energ%C3%A9tica%20es%20una,el%20gas%20y%20el%20carb%C3%B3n.

Zubelzú, Graciela (2004). “El liderazgo de Vladimir Putin”. *Revista Criterio*. N° 2290

Zubelzú, Graciela; (2007). Rusia y las Repúblicas pos-soviéticas: ¿influencia compartida, influencia debilitada, influencia acrecentada?, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, Documento N° 87,

