

# LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNAS CONSIDERACIONES DERIVADAS DE LAS SANCIONES A IRÁN

ANTONIO SÁNCHEZ ORTEGA \*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA: LA NECESIDAD DE ARTICULAR UNA ESTRATEGIA DE APROVISIONAMIENTO.
- III. LA ESTRATEGIA DE DIVERSIFICACIÓN ENERGÉTICA DE LA UE. LOS CORREDORES ENERGÉTICOS.
- IV. LAS RELACIONES ENTRE IRÁN Y LA UE: LAS SANCIONES EN MATERIA DE ENERGÍA.
- V. LAS IMPLICACIONES DE LA ADOPCIÓN DE LAS SANCIONES UNILATERALES POR LA UE SOBRE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA.
- VI. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende abordar la estrategia de seguridad energética de la UE poniendo el acento en la relevancia fundamental que el abastecimiento tiene para la consecución de una verdadera Política Energética Europea (PEE en adelante). Teniendo en cuenta la enorme dependencia energética exterior de la UE, cualquier intento de conseguir una PEE que, además de articular

---

\* Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada.

un mercado interior de la energía, resuelva el reto principal de contar con el suministro energético oportuno, está abocada a concentrar su mayor esfuerzo en garantizar el abastecimiento del exterior.

Los corredores energéticos se han convertido en el eje fundamental de la estrategia de abastecimiento energético de la UE. El problema que plantean es que otorgan a Rusia un papel muy relevante en el abastecimiento de gas a Europa, mostrándose en demasiadas ocasiones las vulnerabilidades de esta excesiva dependencia. Por ello, la UE busca nuevas rutas de abastecimiento principalmente en la región del Mar Caspio y Asia Central. Debido a la larga sombra proyectada por Rusia, esta vía presenta demasiados problemas e incertidumbres, hasta el punto de quedar prácticamente anulada.

En cambio, Irán, con sus fabulosas reservas de hidrocarburos y su proximidad se presenta como una interesante opción para la PEE, pese a que las relaciones entre la UE y este país se encuentran lastradas por la cuestión del enriquecimiento de uranio en Irán y la adopción de sanciones por parte de la UE. Aunque en los últimos tiempos se están dando pasos esperanzadores hacia una posible salida diplomática, las sanciones adoptadas por los europeos afectan igualmente a la UE, tanto en su papel de mediador, como en sus opciones de abastecimiento energético.

Para tratar de abordar esta cuestión el trabajo se divide en cuatro apartados. El primero aborda la PEE tratando de poner de manifiesto que su mayor desafío es su dimensión exterior; garantizar el aprovisionamiento de la UE. El segundo apartado se centra en la estrategia de abastecimiento de la UE y, especialmente, en el Corredor Meridional. Este proyecto se enfrenta a diferentes problemas que pueden hacerlo irrelevante, a no ser que se introduzca la variable iraní dentro de su planificación. Por lo que, el tercer apartado, analiza cuáles son las actuales relaciones entre los europeos y los iraníes en materia energética. El cuarto apartado aborda las consecuencias que la política de sanciones contra Irán tiene sobre la PEE, donde, incluso tras las últimas rondas diplomáticas, pueden haberse sentado las bases de un alejamiento progresivo. Por último, se incluye un apartado de conclusiones.

## II. LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA: LA NECESIDAD DE ARTICULAR UNA ESTRATEGIA DE APROVISIONAMIENTO

La PEE encuentra su fundamento jurídico en el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), además, dada la relevancia

que la energía tiene para el futuro de la UE, la PEE aparece recogida como uno de los principales campos de actuación de «La Estrategia 2020 de la Unión Europea»<sup>1</sup>. Así, la PEE se ha construido sobre tres objetivos: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, especialmente de gas y electricidad; garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, principalmente de petróleo y gas natural; fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables. Además aparece el objetivo de fomentar la interconexión de las redes energéticas, que, más que ser un fin en sí mismo, contribuye a reforzar los dos primeros objetivos gracias a sus dimensiones interna y externa. Sin duda, esto nos puede llevar a creer que los objetivos enunciados tienen la misma importancia, pero un análisis de los diferentes documentos de la UE deja claro que todos ellos responden a una necesidad indiscutible: garantizar la seguridad energética de la UE mediante el abastecimiento exterior de petróleo y gas natural en un contexto internacional de competencia por estos recursos energéticos<sup>2</sup>. En efecto, los mayores avances en PEE han coincidido y son fruto

---

<sup>1</sup> Los objetivos de la PEE han sido vinculados a «La Estrategia 2020 de la Unión Europea», donde se identifican las diferentes prioridades para garantizar el crecimiento económico y que sustituye a la Estrategia de Lisboa. Como objetivo general, esta nueva estrategia, persigue superar la actual crisis económica convirtiendo a Europa en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social, véase, Comunicación de la Comisión, «EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM (2010) 2020, 3/3/2010. En lo que respecta específicamente a la energía la estrategia planteada por la Comisión es recogida en la Comunicación de la Comisión titulada «Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» COM (2010) 639 final, 10/11/2010, donde se fijan las prioridades energéticas hasta 2020 y las medidas oportunas para lograr el ahorro de energía —20 % de aporte de energías renovables, reducción de los gases de efecto invernadero en un 20 % y mayor eficiencia energética para ahorrar el consumo del 20 %— conseguir un mercado que ofrezca precios competitivos y garantizar la seguridad del abastecimiento, potenciando al mismo tiempo el liderazgo tecnológico y una negociación eficaz con nuestros socios internacionales, véase además el Libro Verde «Un marco para las políticas de clima y energía en 2030» COM (2013) 169 final, Bruselas, 27/3/2013.

<sup>2</sup> En este sentido se manifestó Javier Solana, poco dado a llamamientos catastrofistas, cuando afirmó que «la lucha por el territorio del pasado se convertirá en una lucha por la energía», véase, SOLANA, J., «Hacia una política energética exterior europea», en *Cuadernos de Energía*, Club Español de la Energía, nº 15, enero 2007, pp. 3-7. Esta misma tendencia a identificar la cuestión del abastecimiento de energía —gas y petróleo especialmente— en un contexto geopolítico de competencia aparece en diferentes documentos de la propia UE, que «[s]e enfrenta a una competencia cada vez mayor en la búsqueda

del cambio de ciclo energético mundial acaecido desde la llegada del nuevo siglo. En este nuevo contexto, la UE tiene que hacer frente a diferentes desafíos: el incremento de su dependencia exterior; la aparición de nuevos competidores energéticos —China e India— y al cambio de las relaciones energéticas a nivel global. La competencia entre los importadores de energía y la tendencia a convertir el suministro energético en un recurso de poder han provocado el incremento del precio de la energía y su instrumentalización en las relaciones internacionales<sup>3</sup>.

Por todo ello, los objetivos de la PEE pueden ser analizados y mejor entendidos por su contribución a aliviar la presión sobre el abastecimiento exterior. Así, cuando se trata de crear el mercado interior de la energía, además de las ventajas obvias sobre los consumidores europeos, lo que se está consiguiendo es fomentar las opciones de diversificación energética de la UE en virtud de su extensa geografía<sup>4</sup>. La eficiencia y el ahorro energético tienen un

---

da de recursos combustibles fósiles», véase, Comunicación de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras», COM (2011) 539 final, 7/9/2011, p. 2. En este mismo documento se reconoce que la Estrategia Europa 2020 y los propios objetivos de la PEE no pueden alcanzarse sin abordar la dimensión exterior en materia de energía debidamente. La cuestión del destacado impacto que sobre la energía tienen las economías emergentes, especialmente China e India, es recogida por otros documentos, véase por ejemplo, Commission Staff Working Paper, «Key facts and figures on the external dimension of the EU energy policy», SEC (2011) 1022 final, 7/9/2011, p. 3. Como no puede ser de otra forma, el cambio del contexto internacional en lo que respecta a la energía —encarecimiento de la misma y competencia por los recursos— aparecen como el detonante de la creación de la PEE, véase, «Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura» COM (2006) 105 final, 8/3/2006 y «Una política energética para Europa», COM (2007) 1/F, 10/1/2007.

<sup>3</sup> Esta cuestión es ampliamente abordada en, WENGER, A., ORTUNG, R., PEROVIC, J. (eds), *Energy and the transformation of international relations. Toward a new producer-consumer framework*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford University Press, 2009 y SÁNCHEZ ORTEGA, A., *Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales*, REUS, Madrid, 2012. Para el caso concreto de la UE, véase, CORRELLÉ, A., VAN DER LINDE, C., «Energy supply security and geopolitics: A European perspective», *Energy Policy*, nº 34 (2006), pp. 532–543.

<sup>4</sup> La diversificación de fuentes de energía y de los lugares de suministro ha sido una clave constante en la cuestión de la seguridad del abastecimiento desde comienzos del siglo XX para asegurar el abastecimiento energético y que se resume en la afirmación de Winston Churchill «seguridad y certeza en petróleo depende de la variedad y sólo de la variedad» (citado en YERGIN, D., «Ensuring energy security» *Foreign Affairs*, marzo-abril, 2006, vol. 85, p. 1) En lo tocante a la UE, la creación de un mercado interno per-

impacto destacado en la mejora de la competitividad económica de la UE. Además, junto con el objetivo de desarrollar energías nuevas y renovables, contribuyen a reducir la contaminación medioambiental. Pero lo más importante es el impacto de este tipo de medidas en nuestra dependencia exterior puesto que consiguen reducirla: la eficiencia supone gastar menos energía y las energías renovables y limpias implican potenciar fuentes de energía propias. En ambos casos lo que se está consiguiendo es reducir las importaciones, la dependencia externa y, con ello, los riesgos de las crisis energéticas. Por último, las redes energéticas en su dimensión interna son fundamentales para la consecución del mercado interior, mientras que, en su vertiente exterior, conectan a la UE con diferentes centros de producción, cuestión fundamental para garantizar el suministro<sup>5</sup>. La combinación de ambas dimensiones, externa e interna, potencia significativamente las opciones de diversificación.

---

mitiría que todos los Estados Miembros (EEMM en adelante) pudieran abastecerse en mejores condiciones, puesto que la geografía de la UE la sitúa en una excelente posición para abastecerse de los recursos gasísticos de la cuenca atlántica, por medio de gas natural licuado (GNL en adelante), del sur del mediterráneo, de Rusia, del mar del Norte e, incluso, de Asia a través de Turquía. Para que estas rutas de abastecimiento puedan permitir la mejora del abastecimiento se requiere un mercado interno de la energía operativo y debidamente interconectado sobre una amplia red de redes energéticas que permitan extraer la energía en cualquier lugar del sistema. En el caso del petróleo la situación varía enormemente. La mayor flexibilidad en su transporte y su menor simplicidad en las tareas de carga, descarga y almacenamiento respecto del gas natural, y por supuesto de la electricidad, junto con la existencia de mercados abiertos internacionales hacen menos necesario la existencia de un mercado integrado para garantizar el correcto abastecimiento. Sobre estas cuestiones son de gran utilidad las siguientes publicaciones, *The international crude oil market handbook*, 2010, 10<sup>o</sup> ed. Energy Intelligence Group, October 2010 y especialmente IEA, *Putting a price on energy: International pricing mechanisms for oil and gas (2007)*, Energy Charter Secretariat, Brussels, 2007 y su actualización, IEA, *Putting a Price on Energy: Oil Pricing Update (2011)*, Energy Charter Secretariat, Brussels, 2011, IEA, *Fostering LNG Trade: Developments in LNG Trade and Pricing (2009)*, Energy Charter Secretariat, Brussels, 2009 e IEA, *Medium-Term Oil and Gas Markets 2011*, Paris, 2011.

<sup>5</sup> Los proyectos prioritarios identificados por la UE en materia de infraestructuras energéticas pueden verse en, Comunicación de la Comisión, «Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020 –Esquema para una red de energía europea integrada» COM (2010) 677 final, 17/11/2010 (Anexo) y Reglamento (UE) N° 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas, DO L 115 de 25/4/2013, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía, COM (2011) 658 final, 19/10/2011 y

Por lo tanto, es comprensible que la PEE se haya construido y gire en torno a un problema fundamental: garantizar el suministro de gas y petróleo. Esta cuestión, siguiendo una sencilla aproximación metodológica, nos llevaría a analizar cuál es la situación de abastecimiento de la UE, así como las posibilidades que tiene para maximizar su abastecimiento y los medios con los que cuenta para ello.

Sobre la situación del abastecimiento existe abundante doctrina y diversas fuentes documentales que han tratado la cuestión de la dependencia exterior de la UE poniendo de manifiesto sus importantes desequilibrios energéticos<sup>6</sup>. Así, la UE es el tercer consumidor energético mundial, por detrás de China y los EEUU, pero el mayor importador: 52% de las necesidades energéticas<sup>7</sup>. En lo que respecta al gas natural y al petróleo esta dependencia es aún más alarmante —62% y 84% respectivamente— mientras que las previsiones manejan escenarios de aumentos sostenidos en casi todas las fuentes de energía<sup>8</sup>. Esta dependencia se ve complicada por la concentración de los suministros. El 60% de las importaciones de petróleo pro-

---

Decisión nº 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, por la que se establecen orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía, DO L 262 de 22/9/2006. Véase además, BUCHAN, D., *Expanding the european dimension in energy policy: the Commission's latest initiatives, Working Paper (23) 2011*, Oxford Institute for Energy Studies. Exclusivamente sobre su dimensión exterior, véase, NIES, S., «Oil and gas delivery to Europe: an overview of existing and planned infrastructures», *Gouvernance Européenne et Geopolitique de L'énergie* (11), Institut Français des Relations Internationales, Paris, les études, Janvier 2011.

<sup>6</sup> Véase, entre otros, HAGHIGHI, S., *Energy security: The external legal relations of the European Union with major oil and gas supplying countries*, Hart Publishing, Oxford, 2007 y European Commission, *European Energy and Transport. Trends to 2030*, update 2009, Directorate General for Energy and Transport, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.

<sup>7</sup> EEUU importa en torno al 22% de su consumo energético y China, dado su masivo uso del carbón, que la convierte en el primer productor y consumidor mundial en la producción de electricidad sólo importa el 8% de la energía que consume. Estos datos y los relativos a la dependencia energética actual de la UE pueden consultarse en, European Commission, *Energy in figures, Statistical pocketbook 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013, p. 10-30.

<sup>8</sup> Se especula que en 2030 el total de la energía importada por la UE fluctúe entre el 60 y el 70%. Lo que no cabe duda es que se esperan aumentos importantes en las cantidades de hidrocarburos, el 84% para el gas natural, el 95% para el petróleo y el 63% para los combustibles sólidos. Aunque recientes previsiones tienden a reducirlas dado el impacto de la crisis internacional y las medidas adoptadas para aumentar la eficiencia energética y potenciar energías limpias, véase, European Commission, *European Energy and Transport. Trends to 2030*, loc cit.

vienen de cuatro países (Rusia, Noruega, Arabia Saudita e Irán)<sup>9</sup>. En el caso del gas otros cuatro países (Rusia, Noruega, Argelia y Qatar) suministran el 84%, cuestión aún más preocupante por el uso de gasoductos, que dificultan la reposición de las pérdidas de suministro<sup>10</sup>. Esta concentración se torna más peligrosa si tenemos en cuenta que muchas de las regiones de las que dependemos se han visto sacudidas por convulsiones (primaveras árabes, conflictos armados endémicos en Oriente Próximo o «guerras del gas» entre Rusia y Ucrania) y, además, por la alta dependencia energética respecto de Rusia, que ha demostrado una clara tendencia a usar el abastecimiento energético como elemento de poder en el exterior<sup>11</sup>. Por si todo esto no fuese suficiente, existen dudas de que el aumento esperado en la demanda de energía a nivel mundial pueda ser satisfecho por la oferta<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> A finales de 2011 Irán representaba casi el 6% de las importaciones de petróleo de la UE. Tras la entrada en vigor de las sanciones aprobadas en 2012, éstas han sido reemplazadas por Arabia Saudita e Irak, véase, European Commission, Directorate-General for Energy, Registration of Crude Oil Imports and Deliveries in the European Union (EU27), Market observatory & Statistics, años 2011 y 2012, disponible en: [http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import\\_export\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm).

<sup>10</sup> En la actualidad, gracias al desarrollo de los mercados *spot*, se está produciendo una desvinculación del precio del gas en Europa respecto del petróleo, lo que está favoreciendo una disminución del precio del mismo. Este elemento, sumado a los efectos de la crisis económica en Europa, que ha provocado una caída del consumo de gas a niveles de 2003 y que no se recuperará hasta la siguiente década, junto con el incremento de la demanda en Asia y el mayor precio del gas en dichos mercados, donde la indexación está ligada al petróleo, provocan un aumento de los volúmenes de GNL hacia los mercados asiáticos, los cuales absorberán la mayor parte de los incrementos de la producción de gas no convencional. Por todo ello, la Agencia Internacional de la Energía (AIE en adelante) pronostica un escaso incremento de la aportación del GNL en Europa, lo que significa que se mantendrá la dependencia del gas importado por gasoducto, véase, International Energy Agency (IEA en adelante) *Medium-Term Gas Market Report 2013*, París, 2013. Un análisis aún más detallado puede verse en, PEARSON, I., ZENIEWSKI, P., GRACCEVA, F. y otros, *Unconventional Gas: Potential Energy Market Impacts in the European Union, JRC Scientific and policy reports*, European Commission Joint Research Centre Institute for Energy and Transport, 2012. En la mayor parte de los escenarios previstos en esta última publicación se incrementa la dependencia del gas por gasoducto de los países de la antigua Unión Soviética, *Ibid.*, pp. 216-221.

<sup>11</sup> En torno al 35% del gas y el 34% del petróleo importado por la UE proviene de Rusia véase, European Commission, *Energy in figures, Statistical pocketbook 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013, p. 23. Sobre la instrumentalización de la energía en la acción exterior de Rusia, véase, SÁNCHEZ ORTEGA, A., *Rusia. El poder y la energía*, Plaza y Valdés, Madrid, 2014.

<sup>12</sup> Se espera que la demanda mundial de energía crezca un 40%, la mayor parte —un 90%— procedente de los países no OCDE. El nivel de reservas existentes es suficiente

El siguiente paso sería analizar cuáles son las diferentes posibilidades que tiene la UE para garantizar su suministro. En primer lugar, podemos señalar las medidas que la Unión ha llevado a cabo en el interior de sus fronteras, destinadas a la creación de reservas estratégicas de seguridad, con el objetivo de hacer frente a las interrupciones de suministro y las que tratan de disminuir su dependencia de los hidrocarburos<sup>13</sup>. Estas acciones pretenden blindar la UE ante las crisis energéticas del exterior, pero son sólo paliativas de la dependencia, ya que no suplen la necesidad de garantizar que los suministros de energía sigan llegando a Europa. Por lo que, en segundo lugar, la UE trata de garantizar el suministro mediante acuerdos con Estados productores, buscando la máxima diversificación de los recursos energéticos y de sus lugares de procedencia.

Para ello, la UE tiene que desplegar una auténtica política energética exterior. Esta cuestión plantea dos problemas. El primero es la propia capacidad de la UE para actuar con «una sola voz» en la escena energética internacional. Tras una década de actuaciones decididas en el campo de la energía, la UE sigue presentando un déficit importante a la hora de capitalizar su peso

---

para suplir el consumo actual de petróleo durante 48 años, 150 años para el carbón y unos 265 años para el gas, mientras que existen grandes posibilidades de aumentar estas reservas con nuevos descubrimientos, avances tecnológicos y reservas no convencionales —como ha sucedido con el gas donde las reservas se han cuadruplicado— por lo que no existe un riesgo inminente de agotamiento. En cambio, sí existe un peligro de desabastecimiento derivado de la falta de inversión necesaria para poner esos recursos en el mercado. La industria de la energía necesita 38 billones de dólares hasta 2035, la mayor parte de esa cantidad dedicada a la exploración y explotación de yacimientos para mantener la demanda, véase, IEA, *World Energy Outlook 2011*, París 2011.

<sup>13</sup> Estas medidas surgieron en el seno de la AIE como respuesta al embargo de petróleo de 1973 y obligan a sus miembros a mantener stocks de seguridad de petróleo, véase, AIE, «Sistema de respuesta de la AIE ante situaciones de emergencia en el abastecimiento de petróleo», París, 2010, pp. 5 y ss. En el caso de la UE encontramos la Directiva 2009/119/CE del Consejo de 14 de septiembre de 2009, DO L 265 de 9/10/2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos que deben ser suficientes para cubrir el equivalente a 90 días de importaciones netas diarias medias o bien a 61 días de consumo interno diario medio. Para el gas natural, a pesar de la mayor dificultad que presenta para ser almacenado, encontramos el Reglamento (UE) n° 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas, DO L 295 de 12/11/2010, en el que se pretende dar una respuesta más coordinada a las crisis, aunque mantiene la autonomía de los EEMM a la hora de establecer sus reservas de gas, véase, además, AUSTVIK, O. G., «Strategic gas reserves and EU security-of-supply» *Energy Studies Review*, vol. 12, n° 2 spring, 2004 pp. 192-207.

económico en su acción exterior. Los intereses contrapuestos y la falta de coordinación de los EEMM entre sí y con la propia UE le han impedido beneficiarse de sus potencialidades para mejorar su abastecimiento, e incluso han puesto en peligro la consecución del mercado interior<sup>14</sup>. Por lo que, desde la Unión, se sigue señalando la necesidad de avanzar en esta línea, lo que es un indicador claro de su propio fracaso<sup>15</sup>. El segundo problema es la habilidad de la UE para diseñar una estrategia exitosa de aprovisionamiento energético en el complicado contexto geoenergético actual, cuestión que requiere un mayor análisis<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> En efecto, mientras que las instituciones europeas han venido señalando la excesiva dependencia energética de Rusia y la necesidad de llevar a cabo iniciativas —principalmente gasoductos— que favorezcan la diversificación de los suministros, los principales EEMM de la UE han apostado por garantizar su aprovisionamiento mediante gasoductos directos con Rusia —*nord stream* y *south stream*—, lo que además les evita los problemas que se pueden derivar del tránsito. Esta estrategia no solo obstaculiza la realización de proyectos de diversificación respecto de Rusia, sino que además ha provocado crisis internas entre los EEMM, especialmente Polonia y otros Estados del este de Europa, que critican la estrategia de interconexión directa por dejarlos indefensos ante Rusia y Gazprom. Además de la merma sobre el objetivo de hablar con una sola voz en la esfera exterior, este tipo de actuaciones ha dejado ver los peligros que puede tener para el mercado interior. Polonia, sin la baza de ser un Estado de tránsito hacia el rentable mercado gasístico alemán, tuvo que aceptar las condiciones de Gazprom que afectaban las disposiciones del Tercer Paquete Energético para la consecución del mercado interior. Sobre esta cuestión, véase, KANDIYOTI, R., *Pipelines: flowing oil and crude politics*, I. B. Tauris & Co Ltd, London, 2008, pp. 30 y ss. y BUCHAN, D., *Expanding the European dimension*, *loc. cit.* Dentro del conjunto de actos conocidos como Tercer Paquete Energético destaca la Directiva 2009/73/CE. El objetivo más ambicioso y necesario de la Directiva es la de garantizar la separación entre los gestores de las redes de transporte y almacenamiento de gas y las empresas de suministro, de transporte y de la distribución. Es por ello que ha sido conocida como la Directiva antigazprom. De hecho, los alarmantes aspectos que para la PEE tenía el acuerdo entre Rusia y Polonia han propiciado que la Comisión haya propuesto un mecanismo de intercambio de información (y la posibilidad de que ésta asista en las negociaciones de acuerdos energéticos a los EEMM) que recoge, en parte, las actuaciones de la Comisión con motivo de los acuerdos entre Polonia y Gazprom, véase, Comunicación de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional, *loc. cit.* y Decisión n° 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía, DO L 299/13 de 3/12/2013.

<sup>15</sup> Sobre esta cuestión véase, FLORIAN, S., «The quest for a single voice in EU foreign energy policy: A framing Theory approach» *Studia Diplomatica* vol. LXIII, 2010, n° 3-4, pp. 43-59.

<sup>16</sup> Las consecuencias para Europa de la situación en materia de relaciones energéticas es tratada por, YOUNGS, R., *Energy security: Europe's new Foreign Policy challenge*,

### III. LA ESTRATEGIA DE DIVERSIFICACIÓN ENERGÉTICA DE LA UE. LOS CORREDORES ENERGÉTICOS

La UE trata de desarrollar una estrategia energética exterior de corte global cuyo principal objetivo es favorecer la cooperación internacional para llegar a acuerdos con Estados productores, de tránsito y consumidores de tal forma que partiendo del mercado europeo como génesis se pueda impulsar la creación de un mercado energético global que mediante una reglamentación común contenga los elementos del mercado europeo<sup>17</sup>. Se pretende que estos acuerdos doten de transparencia y reduzcan la inestabilidad del mercado internacional acabando con las crisis de abastecimiento<sup>18</sup>. Sin duda, éste es un

---

Routledge Advances in European Politics, Routledge, Oxon, 2009; FRIEDMAN, T., «La primera ley de la petropolítica» *Foreign Policy*, Edición española nº 15, junio-julio 2006, pp. 24-32 y VAN DER LINDE, C. (dir): *Study on energy supply security and geopolitics*, Final report, 2004, Clingendael International Energy Programme, disponible en: <http://www.clingendael.nl/ciep/events/20040130/>.

<sup>17</sup> Incluidos entre dichos elementos «la seguridad física de la energía, las inversiones en sostenibilidad y protección medioambiental, las tecnologías hipocarbónicas, la eficiencia energética y la seguridad nuclear», véase, Comunicación de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional, *loc. cit.* y Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee «Implementation of the Communication on Security of Energy Supply and International Cooperation and the Energy Council Conclusions of November 2011» COM (2013) 638 final, véase, además, VAN ELSUWEGE, P., 'EU Governance of External Energy Relations: The Challenges of a Rule-Based Market Approach', en AMBTENBRINK, F., y KOCHENOV, D., *European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge; Cambridge University Press, 2013, pp. 215-237.

<sup>18</sup> La cooperación energética de carácter global y que no pretende la integración de los mercados, tiene carácter bilateral, regional e internacional. En lo relativo a la cooperación bilateral hay que destacar la que se lleva a cabo con Angola, Brasil, China, EEUU, India, Irak y Nigeria. Los principales foros de cooperación regionales son la Conferencia sobre energía UE-África-Oriente Próximo, la Cooperación Energética de la región del Mar Báltico y el Consejo de Cooperación del Golfo. En este último foro, pese a la importancia de la región, los avances han sido bastante decepcionantes (MARÍN, J. M., VELASCO, C., y otros, «Energía: Futuro y claves del entorno internacional» en RAVINA, L. (Dir): «Observatorio sobre el gobierno de la economía internacional» *Papeles de la Fundación*, nº 20, 2007, Fundación de Estudios Financieros 2007, pp. 187-229, p. 194 y ss.). La cooperación internacional se realiza en diferentes foros como la AIE, la OPEP, el G8 y G20 y mediante acuerdos internacionales como la Carta Europea de la Energía. La información relativa a la acción exterior de la UE en materia de energía se encuentra contenida en el sitio web: [http://ec.europa.eu/energy/international/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/international/index_en.htm), véase además, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité

objetivo a largo plazo por lo que la UE lleva a cabo iniciativas tanto multilaterales como bilaterales más concretas con los Estados de su entorno para la integración de los mercados energéticos. Entre ellas, destacan de manera especial:

- El Foro Euro-mediterráneo de la Energía, que en el marco de la Cooperación Euro-mediterránea se encarga de los asuntos energéticos<sup>19</sup>.
- La Política Europea de Vecindad que ha asumido gran parte de los objetivos energéticos de la iniciativa anterior y que funciona mediante acuerdos bilaterales —más personalizados— en un marco geográfico mucho más amplio.
- La iniciativa de Bakú, orientada principalmente a los Estados de Asia Central, donde la integración de los mercados es un objetivo a largo plazo.
- El Diálogo Energético con Rusia, uno de los elementos esenciales de la iniciativa más amplia denominada Asociación Estratégica Rusia-UE.
- Con el objetivo de coordinar todas las acciones que se llevan a cabo hacia la Europa Oriental y en Asia se creó la iniciativa denominada Sinergia del Mar Negro.
- Por último, encontramos la Comunidad de la Energía, la única que ha creado entre la UE y los Estados signatarios un mercado interior de la energía, que incluye la asistencia mutua y, llegado el caso, una política exterior común en materia de comercio energético<sup>20</sup>.

---

Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras» SEC (2011) 1022 final y SAMI, A., «Security of supply and the external dimension of a European energy policy» *Studia Diplomatica* vol. LX, 2007, nº 2.

<sup>19</sup> Dentro de esta iniciativa se ha desarrollado el plan solar mediterráneo, una ambiciosa actuación que trata de fomentar e integrar las energías renovables en la región euro-mediterránea, lo que contribuiría a aumentar los suministros de energía, eléctrica en este caso, de la UE, véase, MARÍN QUEMADA, J. M., y ESCRIBANO FRANCÉS, G., «El Plan Solar Mediterráneo y los retos para el despliegue de las energías renovables en el espacio energético euro-mediterráneo» *Noticias de la Unión Europea*, 2011, nº 322, pp. 111-121.

<sup>20</sup> En este caso sí se ha conseguido la integración de los mercados ya que la UE tiene la voz cantante, debiendo los demás Estados adoptar el acervo comunitario en materia de energía y, además, la UE tiene derecho de veto sobre las decisiones adoptadas por la Comunidad de la Energía. El interés de estos Estados por la adhesión a la UE ha favorecido una iniciativa que, si bien apenas incorpora producción de energía, es fundamental en el trazado de nuevas rutas de abastecimiento. El Tratado de la Comunidad de la Energía entró en vigor el 1 de julio de 2006 y forman parte la UE y los siguientes

Dentro de esta estrategia destaca de manera especial el objetivo de desarrollar las infraestructuras energéticas; especialmente en el caso del gas natural, puesto que, además de conseguir la integración física de los mercados, es, en la actualidad, el medio más idóneo para garantizar el abastecimiento. En este momento, los suministros de gas de la UE están diversificados en tres corredores: Corredor Septentrional desde Noruega, Corredor Oriental desde Rusia, Corredor Mediterráneo desde África<sup>21</sup>. Por lo tanto, sus esfuerzos se dirigen a desarrollar, de manera prioritaria y con urgencia, un nuevo eje de abastecimiento: el Corredor Meridional. El objetivo del mismo es unir directamente mediante gasoductos la UE con la cuenca del mar Caspio y Oriente Próximo, donde se encuentran en la actualidad más del 47% de las reservas de gas —frente al 24% de Rusia—<sup>22</sup>. Se espera que estos yacimientos, más próximos que los rusos,

---

Estados: Bosnia-Herzegovina, antigua República yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia, Albania, Kosovo, Moldavia y Ucrania. Noruega y Turquía participan como observadores, véase PETROV, R., «Energy Community as a promoter of the European Union's 'energy acquis' to its neighbourhood», *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 39, Issue 3, August 2012, pp. 331-356, PRANGE-GSTÖHL, H., «Enlarging the EU's internal energy market: Why would third countries accept EU rule export?», *Energy Policy*, vol. 37, Issue 12, December 2009, pp. 5296-5303 y VAN ELSUWEGE, P., «EU Governance of External... *loc. cit.* pp. 215-228. Además de la propia información contenida en la dirección: <http://www.energy-community.org/>

<sup>21</sup> Además, obviamente, del GNL. Éste podría convertirse en una pieza central de la estrategia de abastecimiento europeo. En 2011 la UE importó en torno al 20% del gas que consume mediante GNL, lo que supone un importante incremento respecto de los años anteriores, aunque en la actualidad ha decrecido su importancia. La distribución de las infraestructuras para recibir GNL son dispares dentro de la UE, concentrándose en su mayoría en España, a la que la siguen el Reino Unido, Francia, Portugal, Bélgica y Grecia, mientras que los Estados del centro y Este de la UE no cuentan con estas instalaciones, por lo que prácticamente dependen del gas ruso —en 2014 se espera que entre en funcionamiento las instalaciones de Ćwinoujćie en Polonia, que si bien plantea problemas de viabilidad económica es fundamental para garantizar la seguridad del abastecimiento en Polonia y los Estados Bálticos—. Los principales suministradores de GNL de la UE son Qatar 52%, Argelia, 20%, y Nigeria 18%, véase, NIES, S., «Oil and gas delivery to... *loc. cit.* pp. 57 y ss. y *BP Statistical Review of World Energy*, June 2012, <http://www.bp.com/statisticalreview>.

<sup>22</sup> Los Estados con los que la UE ha planteado la interconexión son Azerbaiyán, Turkmenistán e Irak, que apenas suman el 6.7% de las reservas, por lo que la UE espera que «no obstante, si lo permiten las condiciones políticas, el suministro procedente de otros países de la región podría representar una significativa fuente de abastecimiento adicional para la UE», lo que claramente parece apuntar a Irán que es el segundo Estado por volumen de reservas de gas natural. Además de los ductos la UE también planea fomentar el desarrollo de infraestructuras que permitan importar GNL de Oriente Próxi-

puedan aportar entre el 10%-20% del consumo europeo para 2020<sup>23</sup>. La concreción material del Corredor Meridional dista mucho de estar acabada, barajándose a lo largo de estos años diferentes proyectos —*Nabucco*, ITGI, SEEP y *white stream*— prevaleciendo en la actualidad el TAP<sup>24</sup>.

A pesar del acuerdo para la construcción del TAP, que puede haberse convertido en el principio y final del Corredor Meridional<sup>25</sup>, éste se enfrenta

---

mo y abastecer a los gasoductos, véase, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones «Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020 – Esquema para una red de energía europea integrada», COM (2010) 677 final.

<sup>23</sup> En este objetivo Turquía se convierte en la pieza clave de todo el entramado de gasoductos. En la actualidad solo existen una serie de ductos que han logrado que los recursos energéticos de Azerbaiyán salgan con destino a los mercados internacionales sin tener que atravesar el territorio ruso, aceptando con ello sus condiciones. Estos son los oleoductos Bakú-Tiflis-Ceyhan, el Bakú-Supsa, que colocan el crudo azerí en el Mediterráneo y el mar Negro, y el gasoducto Bakú-Erzurum que abastece de gas al mercado turco, véase, BOWDEN, J., «Azerbaijan: from gas importer to gas exporter» en PIRANI, S. (ed): *Russian and CIS markets and their impact on Europe*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 203-234.

<sup>24</sup> Todos estos gasoductos tienen el mismo objetivo, transportar el gas azerí del yacimiento de Shah Deniz I y II y, si se llegase a un acuerdo, el de las repúblicas de Asia Central hacia Europa. La diferencia entre ellos varía especialmente en las rutas y los destinos que seguirá cada uno de ellos. Esta diferencia es la que ha ido decantando las preferencias de Azerbaiyán y de la propia UE por unos en lugar de otros. El *Nabucco* es el origen del Corredor Meridional y es también el más ambicioso y caro de los proyectos de diversificación. Su objetivo era el de traer el gas de Azerbaiyán, pero también el de Asia Central y Oriente Próximo hacia Centroeuropa, pero el coste del proyecto, las cuestiones geopolíticas y las dudas acerca de la disponibilidad de gas necesario para alimentarlo han hecho inviable su creación. Por ello, se ha presentado una alternativa, el South-East Europe Pipeline, que sería una versión reducida del *Nabucco*. Por otra parte, el ITGI —Turkey-Greece-Italy Interconnector— y el TAP —Trans Adriatic Pipeline— competían por llevar el gas a Grecia y a Italia por diferentes recorridos. La crisis de Grecia, que le hace jugar un papel menor como mercado e inversor, ha favorecido que el TAP, impulsado en su origen por los EEUU y liderado por BP y SOCAR, haya sido elegido por los azeríes. El *white stream*, plantea la posibilidad de traer el gas por Ucrania, lo que implica una conexión con Georgia a través del mar Negro. Esta cuestión que encarece notablemente el coste del proyecto y la dependencia de tránsito de Ucrania han restado interés al proyecto, véase, UMBACH, F., «Global energy security and the implications for the EU» *Energy Policy*, vol. 38 (3) march 2010, pp. 1229-1240; BILGIN, M., «Geopolitics of European natural gas demand: Supplies from Russia, Caspian and the Middle East», *Energy Policy*, vol. 37 (11) November 2009, pp. 4482-4492 y PFLÜGER, F., «The southern gas corridor: Reaching the home stretch», *European Energy Review*, 12/01/2012.

<sup>25</sup> El TAP fue designado en junio de 2013 por el consorcio que explota el yacimiento de Sha Deniz como la ruta elegida para transportar el gas a Europa. Para ello cuenta

a importantes desafíos que pueden impedir que se convierta en una ruta de diversificación significativa<sup>26</sup>. El primero de ellos está relacionado con la compleja geopolítica del Cáucaso. Las costosas obras de infraestructura han de atravesar zonas en las que persisten conflictos que están lejos de resolverse —además existe un interés de Rusia en mantenerlos para evitar rutas energéticas que la bordeen<sup>27</sup>—. Para conectar Azerbaiyán con Europa, los gasoductos han de atravesar Georgia, que mantiene abierto el conflicto con los enclaves independentistas de Osetia del Sur y Abjasia, que cuentan con el apoyo de Rusia. Azerbaiyán se encuentra, a su vez, en conflicto con Armenia por el territorio de Nagorno Karabaj, que de recrudescerse podría convertir a los ductos que soportan la economía azerí en objetivo bélico. También existen otros problemas a la hora de conectar los gasoductos con Asia Central a través del Caspio, derivados del status jurídico de dicho mar y otras cuestiones que siguen impidiendo el acuerdo entre las partes<sup>28</sup>. Por otra par-

---

con tres secciones; la primera a través de Azerbaiyán y Georgia —una extensión del Bakú-Erzurum— una segunda sección que discurre por Turquía —TANAP— y por último el TAP. Cuando esté terminado, para 2019, transportará 16 billones de metros cúbicos (bmc en adelante) anuales, de los cuales 6 serán para Turquía y 10 para los mercados de Grecia e Italia, véase, BP, *Shah Deniz 2 and Opening of the Southern Corridor*, disponible en: [http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Press/shah\\_deniz\\_2\\_brochure\\_english.pdf](http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Press/shah_deniz_2_brochure_english.pdf). Aún entendiendo que el TAP es un aporte extra en los abastecimientos europeos, su construcción tiene una serie de efectos negativos. En primer lugar ha supuesto la partida de defunción del *Nabucco*. En segundo lugar, no tiene la capacidad de suponer por sí sólo una fuente de diversificación importante. Y, por último, no abastece a países que tienen una alta dependencia de Rusia, lo que puede explicar su elección teniendo en cuenta los intereses de Azerbaiyán y las empresas que explotan Sha Deniz hacia Rusia, véase, LOSKOT-STRACHOTA, A., LASOCKI, J., «End of Nabucco – end of Southern Gas Corridor?», *Energy Post*, June 27, 2013, disponible en: <http://www.energypost.eu/end-of-nabucco-end-of-southern-gas-corridor> y RONCERO, M., y SAN MARTÍN, E., Nabucco's coup de grâce, *Expert Comment* 71/2013 de 12 de noviembre, Real Instituto Elcano, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

<sup>26</sup> En la actualidad la Comisión está negociando con Turkmenistán y Azerbaiyán un Tratado para la creación de un gasoducto que una estos dos Estados a través del mar Caspio con destino a Europa, véase, EU starts negotiations on Caspian pipeline to bring gas to Europe, European Commission - Press Release, IP/11/1023, 12/09/2011 y Commission and Azerbaijan sign strategic gas deal, European Commission - Press Release, IP/11/30, 13/01/2011.

<sup>27</sup> Véase, SÁNCHEZ ORTEGA, A. *Rusia. El poder y la... op. cit.*, pp. 121 y ss.

<sup>28</sup> Aquí Rusia también juega un importante papel ya que junto con Irán siguen manteniendo que el Caspio es un mar interior, por lo que se requeriría del acuerdo de todos los Estados limítrofes para el despliegue de ductos que interconecten ambas orillas, fren-

te, el ramal sur del Corredor Meridional, aquel que traería los recursos de Oriente Próximo e incluso de Egipto, ha de atravesar los territorios kurdos de Turquía e Irak además de Siria. Todas estas circunstancias hacen difícil atraer el capital necesario para su realización.

El segundo gran desafío es el planteado por Rusia. De sobra es conocido que Moscú ha hecho lo posible para mantener alejadas a las demás repúblicas exsoviéticas del mercado energético europeo, maná de su destacado crecimiento económico<sup>29</sup>. Además de mantener y alentar algunos conflictos, Rusia también ha lanzado una serie de ductos propios que desincentivan el interés económico y político en rutas alternativas. Estos han tenido diferentes escenarios. En primer lugar, en Asia Central ha llegado a acuerdos con Turkmenistán, Kazajistán y Uzbekistán para desarrollar nuevos ductos, potenciar los existentes, además de nuevos acuerdos energéticos para seguir manteniéndose como principal ruta de exportación de los recursos de la región y alejarlas de los mercados occidentales<sup>30</sup>. En segundo lugar, Moscú ha diseña-

---

te a la postura defendida por los demás Estados que lo consideran un lago lo que permitiría a Turkmenistán y a Azerbaiyán desplegar los ductos entre sus costas y poder, de esta forma, exportar el gas y petróleo directamente a Europa sin tener que atravesar por el territorio y las condiciones de Rusia. Pero también Moscú se ha opuesto a la construcción de ductos a través del Caspio por cuestiones medioambientales, algo muy acorde con su forma de hacer las cosas, mientras que, no hay que olvidar, Azerbaiyán prefiere desarrollar sus propios yacimientos en lugar de ser la puerta de entrada del abundante gas turkmeno. Sobre estas cuestiones véase, PARVIZI, A., *Globalisation, geopolitics and energy security in Eurasia and the Caspian region*, Clingendael International Energy Programme, The Hague, 2003, pp. 185-192 y GIMÉNEZ, I., *El nuevo gran juego en Asia central. Geopolítica en el Mar Caspio*, Editorial Popular, Madrid, 2009, pp. 50-57.

<sup>29</sup> Bien es cierto que empresas, especialmente estadounidenses, consiguieron a finales de los noventa un notable éxito político frente a Rusia al desarrollar los oleoductos Bakú-Tiflis-Ceyhan y Bakú-Supsa, lo que suponía poner el petróleo azerí en el mercado internacional directamente, pero es más cierto aún que la Rusia de Putin dista mucho de ser la convulsa y empedregada Rusia de finales de los noventa. Sobre el desarrollo de estos y otros ductos que circunvalan a Rusia y lo que han supuesto tanto a nivel energético como político, véase, KANDIYOTI, R., *Pipelines: Flowing oil and crude politics*, I. B. Tauris & Co Ltd, London, 2008, p. 200 y ss.

<sup>30</sup> El acuerdo entre Rusia y las repúblicas de Asia Central para el desarrollo del oleoducto Caspian Pipeline Consortium, el gasoducto Caspian Litoral Pipeline —ambos con participación mayoritaria de Rusia— y los acuerdos de suministro entre Rusia y Turkmenistán de gas de 2003, donde se contemplan cláusulas para equiparar el precio del gas al que éste tiene en los mercados europeos, han desincentivado, en parte, el interés de estas repúblicas por sortear a Rusia. Además Moscú ha preferido, y no ha podido evitar, que lleguen a acuerdos de suministro de gas y petróleo con China que, a pesar de

do una estrategia de interconexión directa con los mercados de gas turco y europeo que reducen el interés y el incentivo a la hora de desarrollar otros proyectos, especialmente si éstos plantean serias incertidumbres como en el caso del Corredor Meridional. Además, en esta estrategia, Rusia ha buscado la connivencia de los EEMM de la UE, cuyas empresas participan junto con Gazprom en el desarrollo y explotación de estos gasoductos, lo que sustrae apoyos en el seno de la UE para la diversificación respecto de Rusia<sup>31</sup>.

---

suponer una ruptura de su monopolio como vía de tránsito, las alejan de los mercados europeos y evitan la penetración de los intereses de occidente, véase, BABALI, T., «Prospects of export routes for Kashagan oil», *Energy Policy*, núm. 37 (2009), pp. 1298-1308, pp. 1301 y ss; Anónimo, «Turkmenistan: an exporter in transition» en PIRANI, S. (ed): *Russian and CIS markets and their impact on Europe*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 271-315; IEA, «Perspectives on Caspian Oil and Gas Development» *Working Paper Series*, December 2008 y IONELA, I., «China's energy strategy in central Asia: interactions with Russia, India and Japan», *UNISCI Discussion Papers*, nº 24 (October/Octubre 2010).

<sup>31</sup> Así el *nord stream* que conecta Alemania y Rusia, el *blue stream*, entre Turquía y Rusia y el proyectado *south stream*, entre Rusia y Bulgaria, que competiría directamente con el Nabucco, se convierten en serios rivales del Corredor Meridional. El *nord stream* ha sido desarrollado por Gazprom 51%, las alemanas Wintershall Holding y E. ON Ruhrgas 20% cada una y la neerlandesa N. V. Nederlandse Gasunie el 9% restante. El proyecto fue avalado por la UE que lo incluyó dentro de las Redes Transeuropeas de Transporte (Decisión núm. 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006 por la que se establecen orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía, DO L 195 de 25/4/2013) y al frente de la *joint venture* se encuentra el ex canciller alemán Gerhard Schroder. En la actualidad puede entregar hasta 55 bmc de gas anuales, lo que casi duplicaría la capacidad del *Nabucco* —30 bmc— y si se construye la tercera línea podría, por sí sólo, abastecer toda la demanda de gas de Alemania, aunque además del mercado germano abastece al británico, al francés y al danés, entre otros. Más allá de las claras consecuencias políticas sobre Ucrania y Polonia, el *nord stream* ha acercado los intereses de Rusia, Alemania y Francia en materia energética y, por lo tanto, política. El *blue stream*, por su parte, con una capacidad de 16 bmc, se construyó con el propósito de abastecer al mercado turco sin necesidad de atravesar Ucrania, Moldavia, Rumanía y Bulgaria. El gasoducto fue construido por Gazprom y la italiana ENI, a la que se concedió el 50% del volumen de exportación a través del ducto. Además de estrechar aún más la cooperación entre Rusia y los EEMM de la UE, ha aumentado la dependencia de Turquía, piedra angular como Estado de tránsito del Corredor Meridional, respecto de Rusia, y además podría estar recibiendo gas a precios inferiores a los del mercado internacional. Por último, encontramos el *south stream*. Aunque la actual crisis económica parece haber afectado su desarrollo, lo cierto es que el proyecto se encuentra muy avanzado y se han firmado todos los acuerdos entre Rusia, Bulgaria, Grecia, Serbia, Hungría y Austria y otros Estados involucrados, así como los pertinentes acuerdos entre Gazprom y las compañías nacionales de estos Estados. Reedita la fórmula de cooperación con ENI —20%— del *blue stream*, a

La suma de todos estos elementos que acabamos de enunciar, pero especialmente la insuficiencia de Azerbaiyán para abastecer proyectos de mayor envergadura, hace que en la actualidad los únicos proyectos viables dentro del Corredor Meridional sean los que conectan con Azerbaiyán, TAP y, quizás en un futuro próximo, el SEEP. En el mejor de los casos supondrían el aporte de 26 bmc anuales, lo que significa un 5% del consumo actual de gas de la UE; muy lejos de los objetivos de este Corredor<sup>32</sup>. Si la UE quiere apostar por una estrategia de diversificación basada en la creación de gasoductos, se encuentra ante una difícil tesitura, a pesar de que el Corredor Meridional puede favorecer la diversificación, las opciones previstas de conexión conducen, a día de hoy, a un callejón sin salida.

Por ello, la única vía para establecer dicho Corredor exige un replanteamiento de los objetivos del *Nabucco* —auténtico génesis del Corredor Meridional—. En su planteamiento inicial este gasoducto se dirigía hacia el Cáucaso y de ahí hacia Asia Central, mientras que un segundo ramal se conectaba con Irán a través de Turquía. Sin duda, esta opción es la única que puede garantizar una fuente de diversificación. En primer lugar, por sí solo, Irán es lo suficientemente atractivo desde el punto de vista energético, es el cuarto país del mundo por reservas de petróleo y el segundo en gas<sup>33</sup>. Además, debido a las sanciones a las que ha sido sometido, necesita capitales y

---

la que se suman la alemana Winthershall —15%— y la francesa EDF —15%—. Su destino principal es el mercado italiano pero se bifurca con la idea de llegar a más mercados en el sureste europeo, con una capacidad prevista de 63 bmc, más del doble del *Nabucco*. Este gasoducto además de desincentivar el anterior tiene importantes implicaciones para Ucrania que perdería su condición de Estado de tránsito y los beneficios económicos y políticos que esto le reporta, pero además aumentaría la dependencia energética de la UE frente a Rusia. Sobre estas cuestiones, véase, KANDIYOTI, R., *Pipelines: flowing oil and.... op. cit.* y KGIAMOURIDIS, A., PALEOYANNIS, S., Security of gas supply in south Eastern Europe: potential contribution of planned pipelines, LNG and storage, *Working Paper* (52) 2011, Oxford Institute for Energy Studies; BAEV, P., OVERLAND, I., «The South Stream versus *Nabucco* pipeline race: geopolitical and economic (ir)rationalities and political stakes in mega-projects» *International Affairs* 86 (5), 2010, pp. 1075-1090 y ROTT, W., «Nord Stream: piping through the Baltic Sea» *Pipeline International*, September 2009, pp. 33-39.

<sup>32</sup> Como ya dijimos, entre un 10%-20% del total del consumo europeo para 2020, contando con la previsión de que Turquía exporte a Europa los 6 bmc que recibiría a través de TAP. Además el SEEP se encuentra aún lejos de materializarse como proyecto, por lo que la cifra bien podría ser 10 bmc, véase, PFLÜGER, F., «The southern gas corridor..... *loc.cit.*

<sup>33</sup> Acumula en su territorio casi el 16% de las reservas mundiales de gas natural y el 9% de las de petróleo. IEA, *World Energy Outlook 2013*, Paris 2013.

tecnología para desarrollar sus yacimientos y refinerías, lo que lo hace receptivo a la cooperación energética. En segundo lugar, Irán se presenta como la mejor vía para acceder a los recursos de Asia Central. Además de compartir fronteras con Turkmenistán y Turquía, está conectado con gasoductos con ambos Estados, mientras que cuenta con una red de oleoductos interna y puertos en el Caspio que permitirían su interconexión con otros mercados y, además, ha sido un importante suministrador de petróleo a la UE<sup>34</sup>. Por lo tanto Irán, técnicamente, presenta ventajas incuestionables: abundancia de recursos, situación geográfica privilegiada y la posibilidad de potenciar las infraestructuras para el transporte de hidrocarburos a Europa. También, desde el punto de vista del tránsito hacia Europa, reduce el riesgo derivado de atravesar zonas muy sensibles y un número elevado de Estados<sup>35</sup>. Pero, son las cuestiones políticas las que han impedido que Irán se convierta en un socio energético mayor para la UE.

#### IV. LAS RELACIONES ENTRE IRÁN Y LA UE: LAS SANCIONES EN MATERIA DE ENERGÍA

Desde principios de los noventa del siglo pasado se habían tratado de normalizar las relaciones entre la UE e Irán, pero, no es hasta 1998, tras la elección del moderado Mohammed Khatami cuando se inician las conversaciones. Éstas, denominadas Diálogo Global, se mantuvieron hasta 2005, cuando las revelaciones sobre el programa nuclear iraní y su negativa a cooperar

---

<sup>34</sup> Irán importa gas de Turkmenistán y exporta a su vez gas a Armenia y a Turquía, sus oleoductos llegan al mar Caspio y cerca de la frontera con Turquía. Además está inmerso en la construcción de nuevas conexiones, véase, EIA, *Country Analysis Briefs: Iran, Energy Information Administration*, disponible en: <http://www.eia.doe.gov>. Además Irán suministró a la UE en 2010 el 6% de sus importaciones de crudo, cifra que aumentó considerablemente durante el conflicto de Libia, véase, European Commission, *Energy in figures, Statistical pocketbook 2012*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

<sup>35</sup> Solamente Turquía se interpondría entre los recursos iraníes y el mercado europeo y a pesar de que ambos Estados tienen sus diferencias, mantienen una sólida cooperación en materia energética, véase, KINNANDER, E., «The Turkish-Iranian Gas Relationship: Politically Successful, Commercially Problematic», *Working Paper* (38) 2010, Oxford Institute for Energy Studies, disponible en: <http://www.oxfordenergy.org>. Sobre los gasoductos entre Turkmenistan e Irán, así como otros proyectos que se barajaron para llegar a los mercados europeos entre ambos, véase, Anónimo, «Turkmenistan: an exporter in transition» en PIRANI, S. (ed), *Russian and CIS markets... op. cit.* p. 299-300.

con la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) las detuvieron definitivamente<sup>36</sup>. A pesar de lo cual, la cuestión del enriquecimiento de uranio iraní con fines armamentísticos comenzó a hacerse evidente en 2002<sup>37</sup>, quedando fehacientemente constatado en los informes de la AIEA de junio y octubre de 2003, donde además se destacaba la falta de cooperación de Irán<sup>38</sup>.

Paradójicamente, en junio de 2003, los gobiernos de Alemania, Francia y Reino Unido, junto con el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana (denominados como

---

<sup>36</sup> Las negociaciones se centraron en la conclusión de un acuerdo de cooperación y comercio. Además, las cuestiones políticas estaban relacionadas con la actitud de Irán hacia el proceso de paz de Oriente Próximo, la situación de los derechos humanos en Irán, el apoyo a movimientos terroristas y la no proliferación de armas de destrucción masiva. En cuanto a las cuestiones comerciales, hay que tener en cuenta que, antes de las sanciones, las relaciones comerciales de la UE con Irán del lado de éste estaban prácticamente circunscritas al petróleo y productos relacionados, por lo que las relaciones comerciales y acuerdos entre ambas tenían un sesgo energético muy destacado, donde se buscaba además la posibilidad de que las empresas europeas participaran en el sector energético iraní. En cambio, la UE era el principal destino, casi dos tercios, de las exportaciones iraníes. Sobre estas cuestiones véase, Council of European Union, The European Union and Iran, Factsheet, Brussels, 23/04/2012; ALCARO, R., Learning from a troubled experience – transatlantic lessons from the nuclear standoff with Iran, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, (46) 4, 2011, pp. 115-136 y European Commission, «Iran EU bilateral trade and trade with the world» *DG TRADE*, 21/03/2012, disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/iran/>. La resolución de la AIEA donde se señala la mala disposición de Irán a colaborar y las violaciones de sus obligaciones puede verse en, AIEA, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Board of Governors, GOV/2005/77, 24 September 2005, disponible en: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>

<sup>37</sup> Fue un grupo disidente iraní exiliado en Irak el que comenzó a hacer público el programa de enriquecimiento de material nuclear con fines armamentísticos, véase, FARMANFARMAIAN, R., «Iran and the EU: Re-assessing the european role» en BALOSSI-RESTELLI, L., *An EU innovative external action?* Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2011, pp. 103-132, pp. 103 y ss. y CORDESMAN, A., AL-RODHAN, K., «Iranian Nuclear Weapons? The Uncertain Nature of Iran's Nuclear Programs,» Center for Strategic and International Studies, *Working Paper*, April 12, 2006, pp. 20 y ss.

<sup>38</sup> AIEA, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General, June 6, 2003, disponible en: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf>, y AIEA, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: Resolution Adapted by the Board on 12 September 2003, September 12, 2003, disponible en: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-69.pdf>.

EU3) e involucrando a la AIEA, lanzan una ronda de negociaciones diplomáticas con Irán en materia nuclear para que este país se adhiriera al Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardas Nucleares del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)<sup>39</sup>. Estas negociaciones tuvieron un comienzo esperanzador. Así, los Acuerdos de Teherán de octubre de 2003 suponían un éxito de la diplomacia europea frente a la actitud, más beligerante y basada en sanciones unilaterales, de los EEUU, ya que Irán anunció la suspensión de sus actividades de enriquecimiento nuclear y firmó, aunque no ha ratificado, el Protocolo Adicional<sup>40</sup>.

A pesar de que Irán siguió manteniendo una posición poco colaboradora con la AIEA, los europeos, que habían ignorado las propuestas de EEUU para que la cuestión de la nuclearización iraní fuese abordada por el Consejo de Seguridad de NNUU, llegaron a un nuevo acuerdo con los iraníes. Así en los Acuerdos de París de 2004 se mantenía el compromiso iraní con la paralización del enriquecimiento de uranio, extendiéndolo ahora a actividades relacionadas<sup>41</sup>. Pero, a partir de este momento, las relaciones entre ambas partes generaron importantes desacuerdos provocando, en última instancia, el

---

<sup>39</sup> El protocolo refuerza el sistema de salvaguardias clásicas mediante la obligación de información adicional sobre las instalaciones nucleares y sobre actividades relacionadas con el ciclo de combustible nuclear. Además, incrementa los derechos de acceso de los inspectores del OIEA a cualquier lugar dentro de los emplazamientos nucleares. Este nuevo acercamiento fue posible, en parte, debido a la invasión de Irak por parte de la coalición internacional liderada por EEUU en 2003, véase, FARMANFARMAIAN, R., «Iran and the EU: Re-assessing the European role... *loc. cit.*, pp. 108 y ss.

<sup>40</sup> Los europeos por su parte reimpulsaron las negociaciones con Irán en los ámbitos incluidos dentro del Diálogo Global y reconocieron su derecho a disfrutar del uso pacífico de la energía nuclear de acuerdo con el TNP, véase, AIEA, Statement by the Iranian Government and visiting EU Foreign Ministers, 21 October 2003, disponible en [http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeIran/statement\\_iran21102003.shtml](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeIran/statement_iran21102003.shtml).

<sup>41</sup> En concreto, desarrollo de centrifugadoras y experimentación en materia de enriquecimiento. También Irán se mostraba dispuesto a colaborar contra las actividades terroristas y a favor de la estabilización de Irak. Por su parte los europeos se comprometían a concluir el Acuerdo de Cooperación y Comercio con Irán y a apoyar las negociaciones para la entrada de éste en la Organización Mundial del Comercio (OMC), véase, AIEA, Iran-EU Agreement on Nuclear Programme, 14 November 2004, disponible en [http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeariran/eu\\_iran14112004.shtml](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeariran/eu_iran14112004.shtml). Además, las negociaciones entre europeos e iraníes tuvieron un destacado componente energético. Irán hizo hincapié en su interés por convertirse en un suministrador principal de energía de la UE, mientras que se contemplaba posibles inversiones en el sector energético iraní por parte de los europeos que incluso desarrollarían nuevas centrales nucleares en el país, véase, CORDESMAN, A., AL-RODHAN, K., «Iranian Nuclear Weapons?... *loc. cit.*, pp. 43.

abandono de las negociaciones diplomáticas a favor de una política de sanciones. El principal escollo fue la reanudación por Irán de las actividades de enriquecimiento de uranio a comienzos de 2006, lo que se debió a la elección de Mahmaoud Ahmadinejad como presidente de Irán, partidario declarado del derecho de Irán a desarrollar su programa nuclear<sup>42</sup>.

En junio de 2006, los europeos a los que ahora se habían sumado los EEUU, China y Rusia —EU3+3 o P5+1 en relación con el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU más Alemania— ofrecieron un último paquete de incentivos a Irán, que también fueron rechazados. Esta actitud, combinada con sus negativas a cooperar con las demandas de la AIEA, provocó que la cuestión fuese llevada, ahora con el apoyo de los europeos, ante el Consejo de Seguridad de NNUU. Desde entonces este órgano ha adoptado diferentes paquetes de sanciones contra Irán en cuatro Resoluciones: 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010)<sup>43</sup>. En ellas se contemplan una serie de obligaciones para los EEMM de NNUU y persiguen evitar

---

<sup>42</sup> Lo cierto es que las propuestas europeas no satisfacían al gobierno iraní, que creía que conculcaban sus derechos soberanos a desarrollar la tecnología nuclear, ya que contemplaban la renuncia de Irán a desarrollar procesos de enriquecimiento de uranio, incluso para fines civiles, durante diez años, el depósito del uranio enriquecido desarrollado hasta la fecha en un país tercero y la importación del combustible nuclear de países suministradores. Por su parte Rusia, con el objetivo de mantener las conversaciones entre las partes, ofrecía a Irán la posibilidad de compartir una planta de enriquecimiento de uranio en Rusia, véase, *History of official proposals on the Iranian nuclear issue*, updated: August 2012, disponible en: [http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran\\_Nuclear\\_Proposals](http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals). Lo que sí es cierto es que estas propuestas europeas suponían un cambio, puesto que negaban a Irán la posibilidad de desarrollar la tecnología nuclear para usos civiles, como habían reconocido en el Acuerdo de Teherán. Dicho cambio de actitud radicaba en los informes de la AIEA que había detectado conexiones entre los programas nucleares civiles y militares y en el desarrollo del programa iraní de misiles balísticos. Por otra parte, los iraníes criticaban el doble rasero que la comunidad internacional les aplicaba comparado con los casos de Israel y Pakistán, mientras que en el ámbito del propio TNP se quejaban de la ausencia de compromiso del Reino Unido y Francia con sus obligaciones de desarme. También, por el lado europeo, la elección de nuevos gobiernos, especialmente en Alemania y Francia, favoreció que estos acercaran posturas con los EEUU, tras el distanciamiento de la guerra de Irak, en la cuestión iraní, al que acusaban de ser una amenaza para Israel y favorecer el terrorismo en Irak. Sobre estas cuestiones, véase, FARMANFARMAIAN, R., «Iran and the EU: Re-assessing the european role... *loc. cit.*, pp. 114 y ss.

<sup>43</sup> Véase, S/RES/1737 (2006), S/RES/1747 (2007), S/RES/1803 (2008), S/RES/1929 (2010). Otras Resoluciones del Consejo de Seguridad que tratan la cuestión pero sin imponer nuevas sanciones serían: S/RES/1696 (2006), S/RES/2105 (2013), S/RES/2049 (2012) y S/RES/1984 (2011).

que el programa nuclear iraní pueda derivar en la fabricación de armas nucleares, así como impedir que incremente sus capacidades balísticas portadoras de cabezas nucleares. Estas medidas tenían como objetivo: 1) el embargo de todo aquello relacionado con las actividades nucleares estratégicas desde el punto de vista de la proliferación; los programas balísticos y el embargo de armas convencionales; 2) prohibición de viajar y congelación de activos de todas aquellas personas o entidades directamente relacionadas con el programa de proliferación nuclear y el desarrollo de misiles balísticos; 3) prohibición de nuevas subvenciones, asistencia financiera o préstamos a Irán, excepto ayuda humanitaria y fondos de desarrollo; 4) autorización a los Estados para intervenir, confiscar y liquidar los artículos proscritos descubiertos en las inspecciones de carga; 5) prohibición de aprovisionamiento de buques iraníes o contratados por estos si se sospecha que transportan cargamento prohibido; 6) prohibición de apertura de nuevas sucursales, filiales o representación de bancos iraníes y la prohibición de cualquier actividad conjunta con bancos iraníes que puedan favorecer las actividades condenadas.

Desde la adopción del primer paquete de sanciones en 2006 hasta la actualidad, las conversaciones entre las partes —EU3+3 e Irán— han continuado. En ellas el caballo de batalla ha girado en torno al enriquecimiento de uranio de Irán, especialmente desde que a principios de 2010 anunciaron su intención de enriquecer hasta el 20%. Hubo una serie de propuestas sobre la base de la doble suspensión de las sanciones a Irán a cambio de la interrupción de sus actividades de enriquecimiento y se incorporaron nuevos actores al proceso que trataron de buscar acercamientos entre las partes<sup>44</sup>. No obstan-

---

<sup>44</sup> Turquía y Brasil se incorporaron al proceso de negociaciones y junto con Irán propusieron, en 2010, un acuerdo por el que Irán se comprometía a depositar en Turquía sus reservas de uranio enriquecido a cambio de que se le suministrase uranio enriquecido al 20% como combustible para su reactor nuclear de investigación. Rusia, a su vez, también propuso una hoja de ruta en los mismos términos. Sobre esta propuesta, en abril de 2012, comenzó la última ronda de negociaciones entre las partes en la que la propuesta rusa era ampliada con un compromiso de suspensión de las sanciones, cooperación política en diferentes cuestiones de seguridad en la región —Siria, Bahréin, piratería y narcóticos— en la que ambas tenían mutuo interés. En lo que respecta al enriquecimiento, Irán debía comprometerse a suspender el enriquecimiento definitivamente y permanentemente, depositar el uranio enriquecido en un país tercero y colaborar con la AIEA. A cambio recibiría uranio enriquecido para su reactor de investigación, el compromiso de su modernización e incluso sustitución por un nuevo reactor de agua ligera, además de acuerdos que permitiría a Irán la reparación de su flota comercial aérea con los EEUU, véase, History of official proposals on the Iranian nuclear issue, updated: August 2013, disponible en: [http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran\\_Nuclear\\_Proposals](http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals).

te, el elemento que impedía el acuerdo —ya desde 2003— era la exigencia de que Irán renunciase al enriquecimiento de uranio, reclamación no conforme con el Artículo IV del TNP que reconoce el derecho a la energía nuclear con fines pacíficos.

Para forzar un compromiso de Irán en esta cuestión y tras el fracaso de todas las conversaciones, desde 2010 la UE se unió a EEUU en su política de sanciones unilaterales que ampliaban las acordadas en el seno de NNUU<sup>45</sup>. A diferencia de éstas, las sanciones unilaterales tienen como objetivo castigar la economía iraní atacando su mayor fuente de riqueza: la industria energética —petrolera y gasística—, así como su sector financiero. De esta forma, en lo que sin duda constituye el paquete de sanciones más severo aprobado por la UE, se han adoptado las siguientes medidas: 1) embargo de todo el equipamiento y tecnología para la industria gasística y petrolera, tanto en el *upstream* como en el *downstream*, 2) prohibición de financiación y asistencia técnica para las actividades mencionadas, 3) prohibición de importar petróleo o productos derivados desde Irán, así como su transporte o la prestación de servicios de seguros al transporte de petróleo iraní, 4) prohibición de prestación de servicios y de invertir en la industria gasística y petrolera iraní, 5) prohibición de exportación de bienes y tecnología de doble uso y 6) congelación de los activos del Banco Central iraní en la UE<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Además de la UE y los EEUU, Australia, Canadá, Corea del Sur, Japón, Noruega y Suiza se han sumado también a esta estrategia de sanciones unilaterales que pretenden castigar a la industria energética iraní. EEUU es el país que durante mayor tiempo ha mantenido esta estrategia. Así, a pesar de que las primeras sanciones contra Irán fueron decretadas por los EEUU tras el secuestro del personal diplomático en su embajada en Teherán en 1979, es, durante el gobierno del Presidente Reagan, con la International Security and Development Cooperation Act de 1985 (ISDCA) —en el contexto de la guerra de los petroleros en 1987— y durante la administración Clinton, con la Iran Sanctions Act de 1996 (ISA), cuando estas adquieren un carácter legal definitivo. En la actualidad estas leyes han sido enmendadas por el Presidente Obama con la Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act de 2010 (CISADA) y por la Threat Reduction and Syria Human Rights Act de 2012 (ITRSHRA). Sobre las sanciones estadounidenses a Irán véase la información oficial del gobierno de EEUU contenida en: <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/index.htm>.

<sup>46</sup> El listado completo de medidas restrictivas (sanciones) que en la actualidad la UE aplica a Irán pueden consultarse en, European Commission, *Restrictive measures in force (Article 215 TFEU)*, (updated 31/07/2013), pp. 26-36 disponible en [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure\\_s\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure_s_en.pdf), véase además, FACTSHEET, The European Union and Iran, Brussels, 6 June 2013, disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/129724.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129724.pdf). Sobre esta cuestión puede verse además,

A lo largo de todos estos años, las sanciones internacionales aprobadas contra Irán han lastrado gravemente su economía, pero la adhesión de la UE a la política de sanciones unilaterales ha tenido efectos devastadores sobre el país<sup>47</sup>. Desde el año 2012 en el que las sanciones de la UE fueron implementadas, su producción de petróleo ha caído un 17%, mientras que sus exportaciones se han reducido en un 39%. Las sanciones también son responsables de que la producción de gas natural no terminen de despegar<sup>48</sup>. Teniendo en cuenta que las exportaciones de petróleo de Irán suponen el 80% de su PIB y entre el 50-60% del presupuesto del Gobierno, las sanciones han provocado una contracción acumulada del PIB iraní cercana al 3.5% en 2012 y 2013<sup>49</sup>. Estos hechos, sin

---

DUPONT, P., «Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions against Iran» *Journal of Conflict & Security Law* (2012), Vol. 17 No. 3, pp. 301-336. Trabajos de mayor envergadura sobre la política de sanciones de la UE pueden verse en, PORTELA, C., *European Union sanctions and foreign policy. When and why they work*, Routledge, 2011; EECKHOUT, P., *EU External Relations Law*, (2º ed.) Oxford EU Law Library, Oxford University Press, 2011, pp. 511-548 y GIUMELLI, F., «How EU sanctions work: a new narrative», *Chaillot Papers*, nº 129, European Union Institute for Security Studies, May 2013.

<sup>47</sup> Un amplio trabajo sobre las sanciones aprobadas contra Irán y sus consecuencias en diferentes ámbitos puede consultarse en, CORDESMAN, A., GOLD, B., KHAZAI, S., and BOSSERMAN, B., *U.S. and Iranian Strategic Competition: Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, Centre for Strategic and International Studies, April 19, 2013, disponible en: [http://csis.org/files/publication/120124\\_Iran\\_Sanctions.pdf](http://csis.org/files/publication/120124_Iran_Sanctions.pdf).

<sup>48</sup> Sobre esta cuestión, véase, JALILVAND, D., «Iran's gas exports: can past failures become future success? *Working Papers* (78), June 2013, Oxford Institute for Energy Studies, disponible en: <http://www.oxfordenergy.org>.

<sup>49</sup> Véase, KITOUS, A., SAVEYN, B., GERVAIS, T., WIESENTHAL, T., and SORIA, A., «Analysis of the Iran oil Embargo», *JRC Scientific and policy reports*, European Commission Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies, 2013; IHS Global Insight, Country Intelligence: Report Iran, December 2012, disponible en, <http://www.ihs.com/index.aspx> y YOUNG, W., HAJIHOSEINI, A., «Understanding Iran under sanctions: Oil and national budget» *Oxford Energy Comment*, January 2013, Oxford Institute for Energy Studies, disponible en: <http://www.oxfordenergy.org>. El PIB de Irán ha presentado crecimientos sostenidos del 5 al 6% desde 1995, en cambio, desde 2011, con la aplicación de las sanciones empieza a contraerse cayendo a números negativos en 2012 y 2013. Esta dinámica no corresponde con la de otros países exportadores de petróleo cuyas economías han continuado creciendo. Se espera que, una vez que el impacto de las sanciones pueda ser minimizado mediante la búsqueda de nuevos mercados, la economía iraní vuelva a crecer en 2014, véase, International Monetary Fund, *World Economic Outlook 2013*, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/index.htm>. Información general sobre el sector de los hidrocarburos en Irán puede consultarse en, Business Monitor International, *IRAN OIL & GAS REPORT Q4 2012*. Otras

duda, son responsables de que el régimen iraní haya atemperado su agresiva dialéctica y han tenido un importante papel en la sucesión del belicoso Mahmaoud Ahmadinejad por Hasan Rohani, más dialogante, pero también férreo defensor del derecho de Irán al enriquecimiento nuclear.

Este nuevo contexto político ha hecho posible la reanudación de las conversaciones diplomáticas entre EU3+3 e Irán y la conclusión de un acuerdo que puede ser el primer paso de una hoja de ruta que culmine con el antagonismo entre EEUU e Irán y contribuya a la estabilidad y a la solución de los múltiples conflictos existentes en la región. El acuerdo, adoptado en Ginebra el 24 de noviembre de 2013, supone la paralización del enriquecimiento de uranio por parte de Irán, la disolución del enriquecido hasta la fecha, la suspensión del desarrollo de las infraestructuras necesarias en el proceso de enriquecimiento, todo ello supervisado por la AIEA. En contraprestación, se han paralizado la adopción de nuevas sanciones contra Irán, tanto en el Consejo de Seguridad como las unilaterales y se han suspendido algunas de las que actualmente están en vigor. Así, se permiten las exportaciones de productos petroquímicos, oro y otros metales preciosos, de automóviles, se levanta la prohibición de venta de repuestos y asistencia a la aviación civil iraní y se aprueba el acceso a parte de los fondos que le han sido congelados en el exterior<sup>50</sup>.

Ahora bien, a pesar del innegable avance que supone este entendimiento, su éxito está condicionado a los pasos que dé Irán en los seis meses posteriores a su adopción. No será la primera vez que las discrepancias internas del régimen impiden la implementación de acuerdos, ni que Irán utilice los mismos para ganar tiempo en su programa de armamento. Teniendo muy en mente estas situaciones, el texto acordado entre las partes deja muy claro que no hay ningún acuerdo hasta que todo se haya acordado y que sólo se ha permitido un «limitado, temporal, objetivado y reversible alivio a Irán»<sup>51</sup>. Lo

---

estimaciones afirman que la caída del PIB Iraní podría ser mayor en 2013 rondando el 5 al 8% y presentando una inflación de hasta el 70%, véase, *The Iran Primer*, US Report: Sanctions Biting Harder, November 1, 2013, disponible en <http://iranprimer.usip.org/blog/2013/nov/01/us-report-sanctions-biting-harder>.

<sup>50</sup> A una parte muy pequeña de los mismos que sólo podrá ser destinada a la importación de productos de primera necesidad, gastos en materia de educación y para hacer frente a sus obligaciones en NNUU. El texto del acuerdo puede consultarse en: [http://ceas.europa.eu/statements/docs/2013/131124\\_03\\_en.pdf](http://ceas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf).

<sup>51</sup> Véase, The White House, Fact Sheet, First Step Understandings Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program, Office of the Press Secretary, disponible en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/23/fact-sheet-first-step-understan->

que significa que se mantienen todas las demás sanciones, incluidas las que afectan a las exportaciones petrolíferas y las que prohíben la inversión en el sector energético en Irán<sup>52</sup>.

## V. LAS IMPLICACIONES DE LA ADOPCIÓN DE LAS SANCIONES UNILATERALES POR LA UE SOBRE LA PEE

Independientemente de los logros que alcance el proceso de negociación entre EU3+3 e Irán, hay que tener en cuenta que las sanciones pueden tener unos resultados contrarios a los intereses de los que las han adoptado. Un efecto clásico de las medidas de poder es que el Estado que las recibe puede sufrir muy acusadamente su impacto en el corto plazo, pero, al mismo tiempo, puede tratar de adoptar las medidas necesarias para reducir sus vulnerabilidades en el futuro.

En el caso iraní esta consecuencia es claramente visible en su capacidad de refino. Tradicionalmente, dados los subsidios al consumo de combustibles para el transporte y el bajo rendimiento económico de la inversión en refinerías, Irán ha presentado una alta dependencia de las importaciones de estos combustibles. Pero desde que en 2010 las sanciones prohibieron las exportaciones a Irán, el gobierno ha obtenido la legitimidad necesaria frente a su población para poder reducir los subsidios, fomentar un uso más racional y eficiente de estos combustibles y le han procurado el incentivo, político y económico, para aumentar su capacidad de refino, llegando a la autosuficiencia en 2013<sup>53</sup>. Pero éste no es el único aspecto donde Irán está tratando de aumentar su capacidad de resistencia —poder negativo— frente a las sanciones. En efecto, aunque las sanciones han afectado en gran medida las expor-

---

dings-regarding-islamic-republic-iran-s-n. Un análisis más detallado del impacto del acuerdo sobre las sanciones puede verse en, CORDESMAN, A., *The best deal with Iran that we can get*, *Commentary*, Centre for Strategic and International Studies, disponible en: <http://csis.org/publication/best-deal-iran>.

<sup>52</sup> Para la aplicación de lo acordado en Ginebra la UE ha adoptado medidas destinadas al alivio de las sanciones, véase, Reglamento del Consejo de 20 de enero de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (2014/42/UE), DO L 15/18 de 20/1/2014.

<sup>53</sup> Véase, DOMINIQUE GUILLAUME, D., ZYTEK, R., y REZA FARZIN, M., «Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform», *IMF Working Paper*, Middle East and Central Asia Department, 2011 y MAJIDPOUR, M., «The Unintended Consequences of US-led Sanctions on Iranian Industries», *Iranian Studies*, 46:1, (2013) pp. 1-15.

taciones de petróleo iraní, esta situación puede revertirse en el medio plazo. El éxito reciente de las sanciones ha sido posible gracias fundamentalmente a tres medidas adoptadas por la UE.

En primer lugar, el embargo impuesto por los europeos a las importaciones de petróleo iraní, aproximadamente el 17 % de sus exportaciones de petróleo<sup>54</sup>. En segundo lugar, la prohibición de que las empresas aseguradoras europeas, que prácticamente monopolizan el negocio a nivel mundial, puedan asegurar los envíos de petróleo iraní, lo que ha afectado gravemente a las exportaciones de crudo a China, India y Turquía, que son sus principales destinos. En tercer lugar, las sanciones afectan a su capacidad de producción de petróleo, ya que la explotación de gran parte de los nuevos yacimientos requiere de una elevada inversión y de tecnologías que eran prestadas por empresas occidentales a las que las sanciones impiden la intervención en Irán<sup>55</sup>.

Ante esta situación, Irán está dando los pasos necesarios para superar los efectos de las sanciones y esto tiene unas importantes consecuencias en el complicado contexto geoenergético mundial afectando las opciones de diversificación de la UE. Así, las sanciones están favoreciendo el acercamiento de Irán a Estados que compiten con la UE en materia de aprovisionamiento energético. De tal forma que, mientras que muchas empresas occidentales han tenido que abandonar sus proyectos en territorio iraní, soportando graves pérdidas, se está produciendo un aumento de la presencia de empresas de capital nacional de China, Rusia, India, Venezuela y otros Estados que, además de suplantar a las primeras, priman los intereses nacionales sobre los de mercado, o lo que es lo mismo, anteponen su avidez de energía a otras dimensiones de la seguridad. Esta dinámica refleja el aumento de la importancia de estos Estados como socios energéticos de Irán, en claro detrimento de la UE, y además, a pesar de las sanciones, comienzan a buscar fórmulas conjuntas con Irán para aumentar sus vínculos energéticos, siendo responsables del aumento del PIB y de las exportaciones de petróleo pronosticado para Irán en 2014.

---

<sup>54</sup> La UE era en 2010 el principal socio comercial para Irán, por delante incluso de China, representando casi el 18% de sus exportaciones, las cuales en más de un 92% eran productos petrolíferos. En cambio para la UE sólo el 0,9% de sus importaciones (2,8% del petróleo importado por la UE) y el 0,7 de sus exportaciones tenían como origen y destino Irán, véase, European Commission, *Iran EU bilateral trade and trade with the world, DG Trade statistics*, disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>

<sup>55</sup> Véase, Business Monitor International, «Competitive Landscape», *IRAN OIL & GAS REPORT Q2 2012*.

Como consecuencia de ello, Irán puede reducir sus vulnerabilidades respecto de Occidente y, a pesar de resolverse la cuestión de las sanciones en un futuro, la UE puede llegar demasiado tarde para convertir a Irán en un pilar destacado de su seguridad energética<sup>56</sup>. Se podría argumentar con cierta razón que los estrechos vínculos y la consabida dependencia en materia de seguridad de los europeos respecto de EEUU sería una causa más que justificada para la adopción de la política de sanciones por parte de los europeos en contra de sus intereses energéticos. No obstante, Japón y Corea del Sur, mucho más dependientes de la protección estadounidense, están incrementando sus compras de petróleo iraní y ello hace la decisión europea más difícil de entender<sup>57</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

El verdadero nudo gordiano para la creación de una PEE es la necesidad de garantizar que la UE pueda seguir haciendo frente a sus necesidades energéticas en las mejores condiciones posibles, quedando los demás objetivos de la PEE —el mercado interior de la energía y la eficiencia energética, el desarrollo de energías nuevas y renovables— subordinados a éste. Por lo que, dado el actual contexto geopolítico en relación con el abastecimiento energético y por la alta dependencia de Rusia, la UE ha prestado especial interés a la hora de desarrollar el Corredor Meridional como eje principal de su estrategia de abastecimiento y diversificación.

---

<sup>56</sup> Los países mencionados con anterioridad están aumentando sus importaciones petrolíferas de Irán. De hecho, China se ha convertido en el principal destino del petróleo iraní supliendo el 12% de las importaciones chinas y siendo su tercer suministrador. Además, desde septiembre de 2013, se está produciendo un incremento destacado de las exportaciones de Irán a India y a Turquía. Para mejorar las relaciones energéticas Irán también está procediendo a asegurar sus propios envíos de petróleo, está ofreciendo incentivos a la inversión exterior en su sector energético, por primera vez desde la revolución y ha concluido acuerdos para la construcción de nuevos gaseoductos hacia Pakistán-China y hacia Irak y Siria, lo que le permitiría acceder a nuevos mercados, véase, IEA, *World Energy Outlook 2013*, Paris 2013, p. 485, IEA, *Oil Market Report (OMR) - October public edition 2013*, Paris 2013, pp. 17-18 y la información que sobre estas cuestiones aparecen en los diarios especializados Pipelines International, <http://pipelinesinternational.com/> y Asia News Monitor.

<sup>57</sup> Tal y como han recogido las agencias de noticias especializadas, véase, por ejemplo, Reuters los días 31/10 y 15/11 de 2013.

Debido a problemas políticos y de carácter técnico, la viabilidad de dicho Corredor puede quedar reducida a una mínima expresión, incapaz de cumplir el papel que se le ha asignado. Una solución lógica pasaría por la inclusión de Irán como principal suministrador del Corredor Meridional, pese a que las relaciones entre europeos e iraníes se encuentran fuertemente condicionadas por el programa de enriquecimiento de uranio en Irán y por la adopción de sanciones por parte de la UE.

De la situación antes descrita se desprenden una serie de consecuencias que es necesario destacar. La UE ha variado su postura respecto a Irán desde una posición más pragmática y conciliadora hacia una estrategia de sanciones unilaterales y multilaterales. Este cambio ha llevado a la Unión a alinearse con las posiciones norteamericanas y, aunque existe la incertidumbre de que se consigan los objetivos perseguidos en el largo plazo, es evidente que el cambio de una estrategia basada en la negociación y la diplomacia a una punitiva que persigue el aislamiento hace muy difícil un acercamiento futuro en el ámbito energético UE-Irán, incluso tras los acuerdos de Ginebra de noviembre de 2013.

Como lectura positiva, la adopción de una política de sanciones unilaterales ha supuesto que, al menos en este caso, la UE ha actuado con una sola voz en política exterior, adoptando una postura decidida ante una cuestión de primer orden internacional, donde además existen intereses contrapuestos entre sus distintos EEMM. Ahora bien, a la hora de construir la política exterior común, tan necesario es un acuerdo que permita un discurso unívoco como que las decisiones se adopten teniendo en cuenta cuáles son los intereses de la UE y es, en este aspecto, donde la decisión de la asimilación de la política de sanciones de EEUU puede ser cuestionada.

En primer lugar, ha producido un socavamiento del papel propio que como mediador e interlocutor adoptó y tuvo la UE en la cuestión iraní. Papel que, no olvidemos, le atribuyó un rol relevante en la escena internacional. En este sentido, además de la claridad del discurso, es más que deseable que éste sea propio ya que, al adoptar el de otro con mayores capacidades, se corre el riesgo de que cuando el destinatario de las acciones adoptadas, en este caso Irán, quiera conseguir un cambio de situación, se dirija al impulsor y creador de dichas acciones —EE.UU.—, condenando a las comparsas a la mera irrelevancia política. Tal y como está sucediendo en la actualidad donde, a pesar de la visibilidad de la UE, está llamada a ocupar un papel menor, validando las decisiones que la administración norteamericana e iraní hayan acordado previamente en sus conversaciones.

En segundo lugar, la UE tiene una situación mucho más compleja en el aspecto energético que los EEUU –que gracias a la producción de energía en el continente americano y los avances en extracción debidos a la fractura hidráulica (*fracking*) puede garantizar su seguridad energética- por lo que las sanciones a Irán, en la medida en que impiden la cooperación energética entre Europa e Irán, pueden acabar reduciendo las vulnerabilidades de los iraníes respecto de los europeos y a la vez favorecer la creación y el estrechamiento de los lazos de Irán con otros grandes importadores de energía. Por lo que, sin pasar por alto que un escenario con Irán dotado de armamento nuclear es poco halagüeño para la UE, se puede afirmar que la PEE adolece de pragmatismo y ha quedado supeditada a otras consideraciones geopolíticas, más en sintonía con las tesis de Alemania, Francia y Reino Unido, Estados que, curiosamente, tienen un menor interés en el Corredor Meridional<sup>58</sup>.

Por tanto, sería necesario que la UE apostase por el aumento de las importaciones de GNL, lo que, junto con la interconexión de los gasoductos, ayudaría a favorecer la diversificación de los abastecimientos de gas, mientras que, por otra parte, debería potenciar el desarrollo de nuevos yacimientos de gas y petróleo en la UE basándose en las posibilidades que el *fracking* está abriendo. Lamentablemente la perspectiva en ambos campos no es esperanzadora. Por una parte, la importación de GNL en la UE se está contrayendo respecto a 2011, mientras que la AIE no proyecta un incremento significativo de su participación en el mix energético europeo. Por otra, la explotación de los recursos energéticos es una competencia exclusiva de los EEMM y en la actualidad la técnica del *fracking* encuentra en éstos una fuerte oposición debido a consideraciones medioambientales. Ésta y otras cuestiones derivadas de las cualidades de los yacimientos no convencionales en

---

<sup>58</sup> Es un hecho que la PEE ha quedado relegada a otros intereses y que, si lo que se pretende es garantizar el abastecimiento energético en un contexto global de competencia por los recursos energéticos, debe regirse por un mayor pragmatismo, incluso cuando esto lleve a establecer vínculos de cooperación energética con Estados que actualmente no son contemplados como socios por parte de la UE debido a consideraciones de orden moral. En este sentido se han manifestado algunos autores, entre ellos el propio Javier Solana, véase, SOLANA, J., «Hacia una política energética exterior europea», en *Cuadernos de Energía*, Club Español de la Energía, nº 15, enero 2007, p. 4 y PRISLAN, N., «The changing international landscape for the European Union's external energy security policy» en BENEYTO PÉREZ, J. (coord.), *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2011, pp. 207-224.

Europa implican que, frente a la verdadera revolución energética que esta técnica está generando en otras partes del mundo, las previsiones señalen que la producción de gas y petróleo en la UE decrecerá para 2030<sup>59</sup>.

#### LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UE. ALGUNAS CONSIDERACIONES DERIVADAS DE LAS SANCIONES A IRÁN

RESUMEN: La Política Energética Europea tiene como principal desafío garantizar el aprovisionamiento de energía del exterior en un contexto internacional que cada vez se torna más competitivo. De entre todas las iniciativas que la componen, el desarrollo de nuevas infraestructuras que ayuden a diversificar el aprovisionamiento energético se ha convertido en una de las principales actuaciones perseguidas por la Unión Europea. Debido a cuestiones geopolíticas y técnicas, el Corredor Meridional presenta demasiadas incertidumbres a no ser que incluya a Irán como fuente de suministro. A pesar de lo cual, las sanciones internacionales impuestas a Irán como resultado de su programa de armamento nuclear y de las que la Unión es parte imposibilitan la cooperación energética afectando, con ello, toda la estrategia europea en materia de energía.

PALABRAS CLAVE: política energética europea; seguridad energética; Corredor Meridional; sanciones a Irán.

#### THE ENERGY SECURITY STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION. SOME CONSIDERATIONS ARISING FROM SANCTIONS AGAINST IRAN

ABSTRACT: The European Energy Policy's main challenge is to ensure the supply of energy from abroad in an international context that is becoming ever more competitive. Among all the initiatives, the development of new infrastructure to help diversify the energy supply has become one of the main activities pursued by the European Union. Due to geopolitical and technical issues, the Southern Corridor has too many uncertainties, unless Iran becomes the main supplier of it, but the international sanction against

---

<sup>59</sup> Ambas cuestiones, el estancamiento del GNL y de la producción de hidrocarburos en Europa, son tratadas en, European Commission, *Quarterly Report Energy on European Gas Markets*, Market Observatory for Energy, DG Energy, vol. 6, issue 2 Second quarter 2013; IEA, *World Energy Outlook 2013*, Paris 2013 pp. 108-123 y 481 y ss. y SCHULZ, H.-M., HORSFIELD, B., y SACHSENHOFER, R.F., Gas shales in Europe: A regional overview and current research activities, Proceedings of the 7<sup>th</sup> Petroleum Geology Conference, Geological Society, London, (2010), pp. 1079-1085. Incluso los pronósticos más favorables en lo que respecta a la explotación de estos recursos no convencionales mantienen la dependencia actual en las importaciones de gas, véase, IEA, *Medium-Term Gas Market Report 2013*, Paris, 2013, pp. 82 y ss. y PEARSON, I., ZENIEWSKI, P., GRACCEVA, F. y otros, Unconventional Gas: Potential... *loc. cit. passim*.

Iran, including the Europeans, makes it impossible any energy corporations, thereby, affecting the entire European's energy strategy.

KEY WORDS: european energy policy; energy security; Southern Corridor; sanctions against Iran.

#### LE STRATÉGIE DE SECURITE ÉNERGÉTIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE. QUELQUES CONSIDERATIONS PROVENANT DES SANCTIONS CONTRE L'IRAN

RÉSUMÉ: Le principal défi de la politique européenne de l'énergie est d'assurer l'approvisionnement en énergie de l'extérieur dans un contexte international qui devient de plus en plus concurrentiel. De toutes les initiatives qui le composent, le développement de nouvelles infrastructures d'énergie pour aider à diversifier l'approvisionnement en énergie est devenu l'une des principales activités menées par l'Union européenne. En raison de problèmes géopolitiques et techniques, le corridor Sud a trop d'incertitudes, à moins que l'Iran devienne une source d'approvisionnement. Malgré ça, les sanctions internationales imposées à l'Iran en raison de son programme d'armes nucléaires, et desquelles l'Union est partie, rendent la coopération énergétique impossible, ce qui affecte l'ensemble de la stratégie énergétique européenne.

MOTS CLÉS: politique européenne de l'énergie; sécurité énergétique; Corridor Sud; sanctions contre l'Iran.