

CAPÍTULO NOVENO

GEOPOLÍTICA DE LA ENERGÍA EN EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO

GEOPOLÍTICA DE LA ENERGÍA EN EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO

Por JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVARDE Y
ALEJANDRO V. LORCA CORRÓNS

En el clima bélico que actualmente domina la agenda internacional, influida poderosamente por los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se percibe una creciente preocupación en las capitales de la Unión Europea (UE). No se trata únicamente de la incomodidad de verse arrastradas por una dinámica que parece conducir inexorablemente a su participación directa en un conflicto no deseado, sino también de que vuelve a ponerse de relieve una de sus más acusadas características: la dependencia energética y su limitadísima capacidad para influir en esos mercados. Al igual que ya ocurrió en 1991 con la operación “Tormenta del Desierto” —emprendida para forzar la retirada iraquí del rico territorio petrolífero de Kuwait, invadido por decisión de Saddam Hussein en su afán por aumentar el control sobre las ingentes reservas de hidrocarburos localizadas en el Golfo Pérsico—, la atención mundial se centra nuevamente en una zona altamente inestable, vital para asegurar la satisfacción de las necesidades energéticas de los Quince y para la que no se ha logrado articular una estrategia propia que permita la defensa de los intereses comunes de sus miembros.

Aunque sean muchas las variables a considerar en este contexto, la que se relaciona con la seguridad del abastecimiento de materias primas energéticas es una de las más notables, sobre todo para un conjunto de países como los comunitarios, que siguen, a pesar de los múltiples intentos desarrollados desde la ya lejana primera crisis del petróleo (1973), necesitando la colaboración de los países productores de la región como

una de sus principales fuentes de suministro. Todo indica, tal como se verá más adelante, que, lejos de disminuir, esa dependencia no hará más que aumentar en los próximos años. Mirando hacia atrás se podría concluir que esta situación no hace más que reflejar una falta de reacción adecuada por parte de las instancias comunitarias para hacer frente a una de sus principales carencias. Volviendo la vista hacia el futuro, cabe imaginar que la toma de conciencia sobre la preocupante realidad percibida en estos últimos tiempos —de la que es buena muestra la publicación en 2000 del *Libro Verde* de la UE “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético” (60)—, debería constituir un punto de arranque para superar los obstáculos que la situación actual representa para quien, como es el caso de la UE, pretende consolidar su posición como un actor internacional de primer orden en el siglo que comienza.

Al igual que ocurre en cualquier análisis sobre temas de seguridad mediterránea, el estudio de la geopolítica (aunque mejor cabría emplear aquí el término de geoeconomía) de la energía en el espacio euromediterráneo obliga a ir más allá de las estrictas fronteras geográficas que delimitan al *Mare Nostrum*. En el marco de estas páginas debe entenderse como aquél en el confluyen los actuales quince miembros de la UE y los ya designados como candidatos a la ampliación (61), por una parte, junto a los Países Mediterráneos No Comunitarios (62) y los que conforman el Golfo Pérsico o Árabe (63). Todo ello sin olvidar la creciente importancia que están adquiriendo las nuevas repúblicas exsoviéticas del Asia Central, alrededor del mar Cáspio (64). Sin entrar en los detalles de la compleja situación que caracteriza cada una de estas regiones, tema por otro lado abordado en los capítulos 7 y 8 de este mismo texto, se opta en este caso por concentrar la atención en el estudio del papel que el Mediterráneo, en su más amplia expresión, ha jugado, y puede jugar en el futuro, en la estrategia de la Unión Europea para gestionar su ya mencionada dependencia

(60) Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 29-11-00, COM (2000), 769 final.

(61) Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía, y Turquía.

(62) En terminología de Bruselas agrupa a Argelia, Egipto, Israel, Libia, Jordania, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos y Túnez, junto con Turquía, Chipre y Malta que, en este caso, ya están contabilizados entre los candidatos. Libia- que no está incluido en esta denominación, aunque ya figura desde 1999 como observador en el marco de la Asociación Euro-Mediterránea- es un país evidentemente incluido en este estudio.

(63) Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Kuwait, Omán, Qatar y Yemen.

(64) Azerbaiyán, Kazajistán, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, junto con Irán que aparece ya integrado entre los del Golfo Pérsico.

energética. En ese sentido, se pretende dar a conocer cómo ha ido evolucionando la visión comunitaria sobre la región, sus objetivos en ella y las estrategias desarrolladas por Bruselas en la defensa de sus intereses.

HIDROCARBUROS, LA ENERGÍA VITAL DE LA UE

El desarrollo y el mantenimiento de los modelos económicos que se aplican en los llamados países desarrollados se basa, desde una perspectiva energética, en la utilización masiva de los hidrocarburos (petróleo y gas), muy por encima de otras fuentes que siguen ocupando lugares secundarios (carbón, nuclear, eólica, solar...). Ése ha sido su rasgo más característico a lo largo de la mayor parte del pasado siglo y, en función de las previsiones formuladas en estos últimos años, todo hace pensar que esa estructura no se va a modificar sustancialmente en el marco temporal definido para este trabajo (año 2020). Ni el imparable desarrollo tecnológico producido en estas últimas décadas, ni las denuncias de insostenibilidad del modelo económico que imponen las sociedades más desarrolladas, ni la presión que puedan suponer los compromisos adquiridos por la comunidad internacional- como el Acuerdo de Kioto para la reducción de gases de “efecto invernadero”-, parecen suficientes para modificar las bases de un esquema radicalmente desigual que, entre otros factores, contribuye a incrementar aun más la brecha entre poderosos y excluidos o, lo que es lo mismo, a aumentar el nivel de conflictividad tanto interestatal como intraestatal. Así lo indican los datos y las previsiones realizadas por diferentes organismos interesados en el tema:

- El 20% de la población mundial consume actualmente el 80% de los recursos energéticos. La Unión Europea, que no representa más que el 6% de la población del planeta, consume el 15% de los bienes energéticos disponibles. Más concretamente, la UE es el primer importador de petróleo del planeta (19% del consumo mundial) y de gas natural (16% del total mundial).
- En los próximos veinte años se estima que, mientras que la población mundial aumentará un 25% (más del 90% de este volumen se localizara en los países en vías en desarrollo) el consumo energético lo hará en un 50%. Esto se traducirá en un incremento global del consumo anual desde los 9.300 millones de TEP (Toneladas Equivalentes de Petróleo) en el año 2000 —de las cuales 1.800 se asignan a la UE más el total de los países candidatos— a las 15.000, de las que 2.200 serán de la UE ampliada.

- La dependencia energética conjunta de la UE es actualmente de un 50% y, en 2020, pasará al 70%, llegando al 90% en lo que se refiere a los productos petrolíferos. Se prevé un crecimiento anual del consumo energético de la UE del 2%. Esta previsión es el resultado tanto del incremento que se siga produciendo en los Quince como del efecto de una ampliación, que puede llegar a integrar a quince nuevos miembros, todos ellos deficitarios en este terreno y que, en función de su previsible crecimiento económico (5-6% anual) inducido por su integración en la dinámica comunitaria, incrementarán notablemente sus actuales demandas.
- En la actualidad, el petróleo (46%) y el gas (17%) son las principales fuentes energéticas de los Quince, seguidas del carbón (16%), la nuclear (15%) y las renovables (6%). En 2030 se prevé que el petróleo (38%) y el gas (29%) sigan siendo las principales referencias, seguidas del carbón (19%), las energías renovables (8%) y la energía nuclear (6%).
- Para hacer frente a su demanda energética global, la UE se ve obligada a importar el 76% de sus necesidades de petróleo y el 40% de las de gas (junto a más del 50% de sus necesidades de carbón y el 95% de las de uranio natural).
- En 2004 el conjunto de la UE consumirá más del 20% del petróleo producido en el mundo.

Esta situación actual de dependencia, sin embargo, no ha sido un rasgo históricamente asociado a la Europa Occidental. De hecho, no es necesario remontarse mucho en el tiempo para encontrar una larga etapa de autosuficiencia energética en el conjunto de los países que hoy se identifican como miembros del club de Bruselas, llegando hasta el período de entreguerras y, más concretamente, hasta el final de la segunda Guerra Mundial, cuando los Estados Unidos de América toman el relevo en el liderazgo de manos de Gran Bretaña.

Desde esa óptica, es posible establecer un claro paralelismo entre suficiencia energética y poder mundial. Cuando los países europeos eran capaces de satisfacer sus necesidades energéticas contando con sus propios recursos, con modelos de producción que se basaban fundamentalmente en el carbón, su poderío económico y político era incuestionable. No es casual que la pérdida de esa situación de privilegio, en la que nos encontramos todavía, se corresponda con una etapa en la que el sostenimiento de la acti-

vidad económica pasa a descansar en la explotación de los hidrocarburos. En ese momento, EEUU se convierte en el referente mundial, ya no sólo porque él mismo dispone de hidrocarburos en cantidades notables (conviene recordar que se trata del segundo productor mundial de petróleo, tras Arabia Saudí, y que actualmente su producción nacional le permite cubrir el 41% de sus necesidades petrolíferas) sino también porque ha desarrollado una estrategia orientada al control, directo o indirecto, de las principales reservas mundiales de estos productos localizadas en el Golfo Pérsico. En la consecución de este objetivo de liderazgo el Mediterráneo ha jugado un papel importante, fundamentalmente como vía principal de tránsito tanto de buques, que desde el Golfo Pérsico atraviesan el Canal de Suez y Gibraltar, como de punto de llegada de oleoductos y gasoductos que acercan estos productos directamente a la costa oriental mediterránea.

En su afán por recuperar el liderazgo mundial, o al menos por poder consolidarse como uno de los principales actores internacionales, los países de la Europa Occidental han iniciado un proceso que pretende, en última instancia, recrear aquella situación pretérita en la que la región era autosuficiente. Por una parte, sus miembros parecen haberse concienciado de la necesidad de compartir esfuerzos entre antiguos adversarios (tanto la Comunidad Europea del Carbón y del Acero como, sobre todo, el Tratado de Roma son evidentes ejemplos de cómo consolidar un proceso de prevención de conflictos por la vía de la cooperación económica y el diálogo político), conscientes de que se enfrentan a dinámicas que ninguno de ellos puede controlar por separado. Por otra, tratan de aprovechar los lazos establecidos durante la época colonial, en la que principalmente franceses y británicos imponían sus criterios tanto en el Golfo Pérsico como en el Próximo Oriente, para asegurarse el suministro de hidrocarburos. El Diálogo Euro-Árabe, iniciado en 1973, fue, a pesar de la escasez de resultados cosechados, un paso en esa dirección.

Al mismo tiempo, y éste es un ejercicio que no está más que en sus etapas preliminares, Bruselas está tanteando la posibilidad de dar un vuelco total a su situación de dependencia, aprovechando las oportunidades que ofrece la superación de la Guerra Fría. Todas las previsiones apuntan a que en un plazo que varía entre los veinte y los cuarenta años se alcanzará el techo de la producción mundial de petróleo (65), de tal manera que

(65) Definido como el punto en el que se haya llegado a utilizar la mitad de las reservas conocidas y de las que, ahora mismo, se prevé descubrir. En ese momento se entrará en una etapa de crecimiento constante del precio de un recurso que comenzará a ser cada vez más escaso.

a partir de entonces será todavía más significativa la dependencia mundial del petróleo del Golfo Pérsico, donde estarán localizadas las dos terceras partes de todos los recursos disponibles. Antes de que eso suceda, y al margen del interés por desarrollar otras fuentes energéticas (que van desde las renovables hasta la más ambiciosa, basada en el hidrógeno), la UE pretende explorar nuevas vías que le permitan incrementar sus niveles de autosuficiencia.

El acercamiento a Rusia se plantea, en esa línea y a pesar de los evidentes temores que todavía despierta su carácter de antiguo rival, como una oportunidad para superar los problemas que siempre implica la dependencia de fuentes de suministro externo. Así se explica la iniciativa adoptada con ocasión de la VI Cumbre UE-Rusia (París, 30 de octubre de 2000) de poner en marcha una Asociación Energética entre ambas partes, que integra tanto cuestiones petrolíferas como gasísticas o de electricidad, en un intento por fomentar las inversiones en ese sector en territorio ruso, facilitar una mayor armonización de infraestructuras, reglas y procedimientos de actuación y diversificar las fuentes de suministro energético de la UE. Contar con el petróleo y con el gas de Rusia (que en unos meses podría llegar a superar a Arabia Saudí como principal exportador mundial de petróleo, y que incrementa constantemente sus niveles de producción gasística), abre la posibilidad para que Europa vuelva a ser autosuficiente. Si este proceso se consolidara, cabe pensar que se reduciría significativamente el interés que actualmente muestra la UE por la evolución de los países de Oriente Medio. Estaríamos, por lo tanto, en un escenario completamente distinto al actual, en el que Bruselas podría disponer de un mayor margen de maniobra para replantearse sus relaciones con el conjunto de los países del área.

Hasta ahora su discurso, que trata de promover el desarrollo generalizado de regímenes democráticos y de economías de mercado, se ve con excesiva frecuencia relegado por unas prácticas que se traducen en el apoyo interesado de unos líderes locales, sin voluntad política para modificar las reglas de juego impuestas de espaldas a las necesidades de su propia población. La necesidad de garantizar los suministros energéticos procedentes de estos países se impone a los deseos de reclamar determinadas reformas de los modelos, no sólo económicos sino también políticos, de unos regímenes manifiestamente mejorables. En una situación como la que se derivaría del hecho de que la UE llegara a ser autosuficiente en este terreno, Bruselas ya no solamente reduciría su nivel de riesgo ante los episodios de inestabilidad que pudieran producirse en la

región, sino que, además, podría optar más decididamente, si existiera la voluntad política para hacerlo, por promover las reformas que faciliten que estos países lleguen a ser sociedades abiertas y más estables.

Sin embargo, la idea de un acercamiento tan estrecho a Rusia, que aplicando la misma lógica que impone este enfoque debería acabar convertida en un miembro más de la UE, plantea todavía numerosos interrogantes. No estamos, en consecuencia, ante una opción ya decidida, sino en los inicios de un proceso que, siendo inicialmente atractivo para las dos partes, todavía debe superar las reticencias que se derivan del hecho de que, si lo que aquí se apunta llegara a concretarse, supondría pasar a depender en gran medida de Rusia como principal suministrador (precisamente en contra del principio de diversificación de riesgos, que es una de las bases de la política energética de cada uno de los Quince). Es obvio que si Rusia llegase a ser un miembro de pleno derecho de la UE, ese temor dejaría de tener sentido, pero para que ello llegue a ocurrir queda todavía un plazo de tiempo que, probablemente, supere el marco temporal que se analiza en estas páginas. Todo ello sin contar con que el actual afán ruso por incrementar su cuota de mercado en el sector está forzando, a niveles difícilmente soportables a largo plazo, su capacidad productiva cuando, al mismo tiempo, su nivel de reservas no llega a ser ni siquiera la mitad de las que dispone Arabia Saudí. En consecuencia, se trata de una opción a considerar, puesto que se perciben claras señales de acercamiento en este terreno, pero sujeta a tales incertidumbres que obliga a relativizar su importancia descartando, en el marco temporal aquí contemplado, que Rusia pueda convertirse en una alternativa absoluta a los suministradores tradicionales.

EL MEDITERRÁNEO COMO VÍA DE TRÁNSITO Y FUENTE DE SUMINISTRO ENERGÉTICO

De ahí que sea conveniente volver la vista hacia el espacio euromediterráneo, considerando que los países productores de la zona seguirán ocupando una posición importante como suministradores al menos en las dos próximas décadas, por mucho que la UE intente mejorar su posición y reducir el actual nivel de dependencia. En otros capítulos de este mismo texto se analiza en detalle el papel que juega el Mediterráneo como fuente de suministro de petróleo (capítulo 2) y de gas (capítulo 3), y como vía de tránsito de estos productos hacia los mercados comunitarios (capítulo 5). Bastaría reseñar aquí que el 51% del petróleo importado por la UE pro-

cede de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), básicamente compuesta por países integrados en nuestra zona de estudio (66). El reparto por países de ese considerable porcentaje estaba, en 1999, encabezado por Arabia Saudí (13%) seguido de Libia (10%), Irán (9%), Iraq (7%), Argelia (4%), Kuwait (2%), dejando para Venezuela y Nigeria el restante 6%. En lo que respecta al gas, y para el mismo año, Argelia aparecía como la segunda fuente de suministro, con el 29% del total de importaciones, entre Rusia (41%) y Noruega (25%).

La variable energética es clave en cualquier análisis de las relaciones entre la Unión Europea y los países mediterráneos. Así lo atestigua, en primer lugar, la iniciativa adoptada en 1973 por la UE y la Liga Árabe, a partir de una propuesta que los representantes de esta última organización presentaron en Copenhague, aprovechando la convocatoria del correspondiente Consejo Europeo que se celebraba en aquella ciudad. Coincidió, no por casualidad, la reunión entre las respectivas *troikas* con el momento en que se iniciaba una más de las guerras entre árabes e israelíes, la del *Yom Kippur*, o, lo que es lo mismo en términos energéticos, la primera crisis del petróleo. Los representantes de los 22 países de la Liga, entre los que evidentemente están los principales miembros de la OPEP, pretendían convencer a sus colegas comunitarios de que a cambio de su respaldo político a las tesis árabes en su confrontación con el Estado de Israel, no sólo no se verían sometidos al embargo con que comenzaban a castigar a EEUU, sino que tendrían garantizado el petróleo necesario a precios razonables. Se trataba de una oferta tentadora, que combinaba factores políticos y económicos, ante la que la UE, sobradamente consciente de su dependencia energética, no podía permanecer insensible. Sin embargo, y a pesar de las expectativas iniciales que dieron lugar a la puesta en marcha de lo que desde entonces se ha denominado Diálogo Euro-Árabe (DEA), apenas llegaron a celebrarse las primeras reuniones de las casi cincuenta comisiones sectoriales que se crearon como fruto de las primeras cumbres, antes de caer en un estado de hibernación del que no despertaría hasta diciembre de 1989.

En esas fechas —coincidiendo con un clima de alta preocupación en las capitales comunitarias más próximas geográfica y anímicamente a la región, ante la creciente inestabilidad existente y la percepción de que se ampliaba

(66) Junto a Indonesia, Nigeria y Venezuela que, obviamente, no encajan en el presente análisis, hay que considerar a Arabia Saudí, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Kuwait, Libia y Qatar.

peligrosamente la brecha que, en todos los órdenes, separa cada vez más a las dos orillas del Mediterráneo— el presidente francés, François Mitterrand, convocó en París una conferencia euro-mediterránea. Como una señal más de descoordinación y de afán de protagonismo, esta iniciativa parecía chocar con otras que estaban empezando a presentarse en aquellos momentos (especialmente la que españoles e italianos defendían, bajo la denominación de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, embrión de lo que a partir de 1995 sería la Asociación Euro-Mediterránea (AEM), esquema vigente en la actualidad). En cualquier caso, sus pretensiones de relanzar el DEA —tratando de evitar que los problemas políticos bloquearan la cooperación técnica y económica, reduciendo drásticamente a tres el número de comisiones y estableciendo un marco de diálogo regular entre las *troikas* respectivas— chocaron brutalmente con la realidad impuesta por la invasión iraquí de territorio kuwaití en el verano de 1990. En consecuencia, y hasta la actualidad, el DEA ha vuelto a desaparecer de la agenda y nada apunta a que el futuro inmediato le depare mejor suerte.

Si se pretende extraer un balance provisional del camino recorrido (67), podría afirmarse que la UE ha logrado, a lo largo de estos treinta años, seguir abasteciéndose de hidrocarburos a precios soportables para su potencial económico, tanto desde estos países como de otras fuentes, sin necesidad de tener que ceder radicalmente a las posibles imposiciones planteadas por la Liga Árabe. Sin embargo, esta última ha ido paulatinamente perdiendo peso como interlocutor válido (la II Guerra del Golfo estuvo a punto de provocar su implosión) y en ningún caso ha conseguido arrastrar a Bruselas hacia su causa, más allá de dónde han querido ir los países comunitarios. Así puede interpretarse la Declaración de Venecia (1980), que aunque algunos consideran una aceptación comunitaria de la presión árabe, no debe ser vista más que como el resultado de un proceso de toma de decisiones interna, que ha llevado a la UE a ser la primera organización internacional que claramente optó por reconocer el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y a considerar a la Organización para la Liberación de Palestina como su legítimo representante. No puede afirmarse, por tanto, que la carta energética haya servido como un instrumento útil en manos de la Liga Árabe para forzar la voluntad comunitaria.

Prácticamente al mismo tiempo que se iniciaba el DEA, los entonces seis países comunitarios pusieron en marcha una reforma de sus relacio-

(67) Para un análisis detallado de su desarrollo puede verse: KHADER, BICHARA: *“Europa y el mundo árabe”*, Ed. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, 1995.

nes con los que pronto pasarían a ser llamados Países Terceros Mediterráneos (posteriormente denominados Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC), en el marco de la actual AEM). Tras una primera etapa, iniciada poco después de la firma del Tratado de Roma (1957), en la que se establecieron acuerdos estrictamente comerciales, y ante la inminencia de la primera ampliación comunitaria (con la entrada de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda), se planteó la necesidad de dar un carácter más amplio a las relaciones con estos países. Si en esa primera etapa únicamente Francia tenía intereses directos con sus antiguas colonias magrebíes, ahora era necesario tomar en consideración los que Londres tenía en el Próximo Oriente. Así nació la Política Global Mediterránea (PGM).

La PGM, aprobada en el Consejo Europeo de París en octubre de 1972, estaría en vigor hasta ser sustituida en 1992 por la Política Mediterránea Renovada (PMR). En los dos casos se pretendía ampliar el ámbito de las relaciones euromediterráneas más allá de las cuestiones comerciales, para instaurar un diálogo político regular a diferentes niveles, un diálogo social —principalmente dirigido a eliminar las discriminaciones que sufrían los trabajadores de los PMNC en los mercados laborales comunitarios— y una cooperación económica y financiera —con la puesta en marcha de los Protocolos Financieros, mediante los que la UE decidía financiar determinados proyectos socioeconómicos en estos países. Con la PMR la UE trataría de corregir determinadas orientaciones y prácticas del esquema anterior, y para ello añadió a lo que ya existía en el marco de la PGM la llamada “cooperación descentralizada” —mediante la cual Bruselas financiaba directamente proyectos desarrollados por actores no gubernamentales, al tiempo que fomentaba las relaciones entre las sociedades civiles de ambas orillas en sectores como los gobiernos locales, universidades, medios de comunicación y pequeñas y medianas empresas— y la “cooperación horizontal” —con la que, a diferencia de los fondos de los Protocolos que estaban asignados específicamente a cada PMNC, Bruselas apoyaba financieramente la realización de proyectos dirigidos a incrementar la integración regional, tanto en el terreno medioambiental como en el del transporte. El gasoducto Magreb-Europa, que desde finales de 1996 y a través de territorio marroquí transporta gas argelino hasta España para alimentar el mercado ibérico, es una buena muestra de la implicación directa del Banco Europeo de Inversiones en la región, con una financiación que supone el 40% del importe total del proyecto.

Aunque en determinados aspectos la segunda fórmula mejora a la primera, se trata en todo caso de dos esquemas de relaciones, diseñados

exclusivamente por las instancias comunitarias, que no han servido para solucionar los problemas de la zona. Lo mismo podría decirse a grandes rasgos de la Asociación Euro-Mediterránea (AEM), que sirve de marco para regular las relaciones entre un total de 27 países (los 15 de la UE y los 12 PMNC ya identificados anteriormente). Es preciso recordar que en este último caso, al que en páginas posteriores se hará una referencia más detallada, todo balance es necesariamente provisional, dado que todavía no se han logrado poner en marcha todas las previsiones formuladas en su arranque oficial en la Conferencia de Barcelona (27/28 de noviembre de 1995). En los tres casos (PGM, PMR y AEM) Bruselas ha identificado con aparente claridad sus objetivos esenciales: convertir al Mediterráneo en un espacio de paz y prosperidad compartidas. Sin embargo, parece evidente, a tenor de los resultados cosechados, que desde ninguna perspectiva puede afirmarse que tales objetivos se hayan alcanzado sino que, por el contrario, se confirma que el paso del tiempo se ha plasmado en un mayor nivel de inestabilidad, tanto interna como regional, y en un menor nivel de desarrollo (no existe ninguna otra región del planeta en la que las disparidades sean tan acusadas como las que aquí se dan entre los países de ambas orillas). Aunque ninguno de los tres esquemas de relaciones mencionados abarca a la totalidad de los países que son objeto de consideración en estas páginas, constituyen una buena muestra del enfoque con el que Bruselas se acerca a la región y de ahí que las conclusiones extraídas de su estudio puedan, en gran medida, ser aplicables al conjunto del espacio euromediterráneo aquí definido.

Si en un ejercicio de síntesis hubiera que elegir el rasgo más destacable de la lectura que la UE ha hecho tradicionalmente de su periferia Sur, habría que concluir diciendo que la estabilidad ha sido su preocupación fundamental. En función de este planteamiento, el desarrollo tanto en el terreno económico como, mucho más, en el político ha sido siempre una cuestión relegada en la agenda comunitaria. Esta fijación por la estabilidad responde a una percepción reduccionista, muy asentada en las cancillerías de los países miembros y en los órganos comunitarios, según la cual el Mediterráneo es visto casi exclusivamente como una vía fundamental para el tránsito de los hidrocarburos que desde el Golfo Pérsico alimentan sus sistemas productivos y, de forma cada vez más perceptible, como una fuente de suministro. La estabilidad de los países productores, de las rutas marítimas hasta puertos comunitarios y de los países por los que atraviesan los flujos se ha convertido de este modo en un asunto de tal importancia para los intereses comunitarios que a él se ha subordinado cualquier otra consideración.

Lo que cabe cuestionar de este modelo de comportamiento no es tanto la conveniencia de contribuir a lograr dicha estabilidad sino, principalmente, la manera en que se ha tratado de llevar a cabo. Por una parte, porque se ha apoyado directamente en la existencia de un potencial militar con una capacidad disuasiva abrumadora, con la que hacer frente a cualquier posible oposición procedente de la región. Por otra, porque se ha optado por una visión estática de la estabilidad, tratando de mantener inalterables unas reglas de juego, tanto políticas como económicas, que garantizaban a la UE el control de la región. Además, porque una de las piezas fundamentales para mantener ese sistema se ha basado en el sólido apoyo a unos gobernantes y a unos regímenes que han demostrado sobradamente, desde el acceso a la independencia de estos países hasta hoy, su aversión al cambio de unos modelos altamente desiguales, y que, en consecuencia son en sí mismos generadores de inestabilidad. La evolución de los PMNC, con la convergencia de variados factores negativos (estancamiento económico, acelerado crecimiento demográfico, climatología adversa, crisis de deuda externa...) ha llevado a una situación con un potencial desestabilizador nada desdeñable. La falta de voluntad demostrada reiteradamente por parte de los gobiernos de la región para llevar a cabo reformas profundas, que pongan freno a los privilegios que favorecen a una reducida minoría frente a la acelerada exclusión de la mayoría, explica tanto la frustración de esas poblaciones como el auge de opciones rupturistas de carácter islámico.

En ese proceso de creciente desestabilización, la percepción de la UE en círculos cada vez más amplios de los PMNC es contradictoria. Por un lado, consideran que Bruselas tiene una especial responsabilidad en la creación de sus principales problemas (un discurso, apoyado tanto por los gobiernos como por sus opositores, que pretende explicarlo todo en función de la negativa experiencia colonial, obviando la parte de responsabilidad derivada de la mala gestión realizada por esos mismos gobiernos). Por otro, se considera que es Bruselas quien mejor puede forzar un cambio en los sistemas políticos y económicos de la zona, implicándose para ello en mucha mayor medida de lo que lo ha hecho hasta ahora. Pero además, y ésta debería ser una percepción a la que la UE tendría que prestar más atención, se entiende que los Quince prestan un incuestionable apoyo a los regímenes políticos existentes, actuando como un freno a unas reformas que seguramente provocarían su desplazamiento del poder y que, por lo tanto, llevarían a la necesidad de identificar nuevos interlocutores y de replantear las reglas de juego. En consecuencia, y desde la perspectiva de quienes apuestan por el cambio (los reformistas islámicos

en primer lugar), los países comunitarios quedan descalificados como posibles apoyos para lograr el objetivo de transformación por el que, en cualquier caso, seguirán luchando.

Pocas ventajas pueden extraerse para la UE de una actitud como la que está adoptando. Es difícil no percibir cómo el mantenimiento del *statu quo* actual no hace más que aumentar las tensiones internas en estos países, y cómo se hace más imperiosa la necesidad de reformar desde su raíz unos modelos basados en la monopolización del poder político y económico por unas elites que viven de espaldas a las necesidades de su población. Seguir apostando por una estabilidad que interprete todo cambio como algo negativo no servirá para la defensa de los intereses comunitarios en la zona. Por mucho que tanto los países productores del área como aquellos por los que fluyen los hidrocarburos estén atados a sus clientes comunitarios, en el sentido de que sea cual sea el perfil de sus gobiernos seguirán previsiblemente deseosos de mantener estos mercados (de los que depende gran parte de sus ingresos), Bruselas no puede, pensando en su propio futuro, seguir apostando por la defensa de unas reglas y de unos interlocutores que no ofrecen salidas viables a la situación de deterioro en la que están inmersos la práctica totalidad de los países de la zona.

Por último, no deja de resultar sorprendente la ausencia de referencias explícitas a las cuestiones energéticas, más allá de meras alusiones discursivas, en los esquemas de relaciones euromediterráneas (68). Ni siquiera en la AEM, que Bruselas presenta como la fórmula definitiva para el logro de los objetivos de estabilidad y desarrollo tantas veces reiterados, se vislumbra la posibilidad real de integrar este tema en los acuerdos que se están firmando en estos últimos años. No deja de resultar extraño, como uno más de los rasgos que ponen de manifiesto las dificultades para aunar las visiones particulares de sus miembros y para lograr una mayor sintonía entre los enfoques gubernamentales y los empresariales, que la estrategia para asegurarse el abastecimiento de hidrocarburos haya estado tradicionalmente circunscrita al ámbito estrictamente nacio-

(68) Las menciones, recogidas en la V Conferencia Euro-Mediterránea de Valencia (2002), sobre la conveniencia de que la Comisión y el BEI identifiquen proyectos prioritarios con los socios mediterráneos del Sur que contribuyan a desarrollar sus conexiones mutuas con las Redes Transeuropeas de Energía y la de solicitar propuestas para reforzar la cooperación en relación con la seguridad de las infraestructuras energéticas, en particular la promoción del uso de nuevas tecnologías como GALILEO, no modifican esta realidad.

nal. Ello no ha impedido que, como mera declaración de voluntad, la V Conferencia Euro-Mediterránea, celebrada en Valencia en abril de 2002, reiterara, como en ocasiones anteriores, que:

Los países participantes reconocen el papel esencial del sector de la energía en la asociación económica Euro-Mediterránea y deciden reforzar la cooperación e intensificar el diálogo en el campo de las políticas energéticas. También deciden crear las condiciones marco apropiadas para las inversiones y las actividades de las compañías de energía, cooperando en la creación de las condiciones que permitan a las tales compañías ampliar las redes energéticas y promover las conexiones.

Es un hecho incuestionable que, en el amplio abanico de variables contempladas en los tres esquemas de relaciones mencionados, las cuestiones comerciales adquieren un protagonismo y un nivel de detalle que no admite comparación con el resto de temas políticos, sociales o culturales en ellos mencionados. Por lo tanto, cabría pensar que sería en estos apartados en los que la UE trataría de encajar sus preocupaciones por la seguridad del abastecimiento energético. Sin embargo, los acuerdos comerciales, básicamente inalterables desde su primera concreción en los establecidos en los años sesenta del pasado siglo, siguen aferrados a una visión en la que se consolida una aproximación desigual a los intercambios entre las dos orillas.

En el ámbito industrial se proclama, ya incluso desde los acuerdos comerciales anteriores a la PGM, la intención de permitir la libre entrada a los mercados comunitarios de los productos de este tipo elaborados en los PMNC. Esta norma general, recogida en los mismos términos en los actuales acuerdos de asociación definidos en la AEM, presenta, sin embargo, perfiles preocupantes. Por una parte, existen precedentes, como el que afecta a los productos textiles, que dan a entender que más allá de la teórica apuesta por el desarrollo industrial de estos países ha prevalecido siempre la defensa a corto plazo de los intereses de los productores comunitarios. El tristemente famoso “Acuerdo Multifibras” ha servido durante prácticamente dos décadas para forzar una autolimitación exportadora de los productores textiles de los PMNC, para no dañar a sus contrapartes comunitarias. El compromiso adquirido por Bruselas en la firma de la Ronda Uruguay del GATT (Marraquech, 1994) de restablecer el régimen de libre acceso no entrará realmente en vigor hasta el 1 de enero de 2005, haciendo evidente la resistencia comunitaria a estar a la altura de su propio discurso, según el cual el libre comercio es siempre beneficioso

para todos. Por otra parte, los nuevos acuerdos suponen un cambio fundamental en el tratamiento de los productos industriales comunitarios, puesto que pasan de recibir un trato aduanero de “nación más favorecida” a otro que les garantiza la libre entrada en la totalidad de los mercados de los PMNC. En consecuencia, se prevé que, a corto plazo, esta medida provocará un serio impacto en el tejido industrial de la zona, que se traducirá en un mayor nivel de desempleo y, previsiblemente, en una mayor presión migratoria hacia el Norte.

Más negativa todavía es la lectura que se extrae en el ámbito agrícola. En contra de los fundamentos del libre comercio que defiende la propia UE, se mantiene en este capítulo una aproximación restrictiva que no permite en ningún caso el libre acceso a los mercados comunitarios de los bienes primarios de los PMNC. Las preferencias arancelarias o la ampliación de los calendarios de entrada de estos productos no son medidas suficientes para satisfacer las demandas de los PMNC, ni tampoco para esconder la insostenibilidad del discurso comunitario. Si el libre comercio reporta ventajas estructurales, en términos de competitividad, desarrollo y bienestar, no puede justificarse la excepción agrícola en las relaciones euro-mediterráneas. La defensa de los intereses, legítimos por otra parte, de los agricultores comunitarios no puede basarse en el mantenimiento de una Política Agraria Común (PAC) que ha perdido en gran parte su razón de ser, al menos en los términos en que fue inicialmente formulada, ni en un bloqueo impuesto al desarrollo de un sector que en el conjunto de los países de la orilla sur del Mediterráneo ocupa todavía a una gran proporción de la población activa.

Es en función de estas reglas comerciales cómo se explica que, a pesar de la alta dependencia comunitaria en el terreno energético, aumente permanentemente el superávit comercial favorable a los Quince, hasta superar ya anualmente los 20.000 millones de euros. Ninguno de los tímidos intentos realizados hasta ahora en el marco de las relaciones euro-mediterráneas han permitido ir más allá en la integración real de los flujos energéticos en las reglas contempladas en los acuerdos de asociación.

ORIENTACIÓN ENERGÉTICA DE LA UE

A pesar del notable impacto que las sucesivas crisis energéticas han provocado en las economías occidentales en los últimos treinta años, es un hecho que en las sociedades comunitarias no se ha logrado desarro-

llar la suficiente concienciación sobre la magnitud del problema que se deriva de su dependencia. Al margen del todavía incompleto ejercicio desarrollado en torno a la idea de una Carta Europea de la Energía (69), no fue hasta el año 2000 cuando se logró establecer un marco específico de trabajo común en estas materias. La publicación del ya mencionado *Libro Verde* sobre una estrategia europea de seguridad de suministro energético sirvió, al menos, para fijar la atención sobre una preocupante realidad y para explorar líneas de actuación futura.

Los rasgos que definen a la UE en este campo son bien marcados: un consumo desmedido comparado con el escaso nivel de producción propia; una infraestructura de transporte inadecuada para atender a las necesidades; un limitado desarrollo tecnológico de energías nuevas y renovables; una escasa autonomía energética; la inexistencia de un mercado interior de la energía eficiente (basta reseñar que el comercio intracomunitario de electricidad no sobrepasa el 8% de la producción total)... En términos generales, este negativo panorama se completa con la aseveración, totalmente válida en la actualidad, de que la UE carece de medios para influir en los mercados internacionales de estos productos, lo que la sitúa en una incómoda posición que cuestiona su pretensión de convertirse en un actor de referencia a escala planetaria.

En cuanto a las vías de salida, es justo reconocer que se ha ido desarrollando un ejercicio novedoso en el que han participado un gran número de agentes sociales, económicos y políticos, tratando de facilitar la toma de decisiones a nivel comunitario, a través de la respuesta a las trece preguntas que la propia Comisión formulaba en el citado Libro. Entre las conclusiones provisionales alcanzadas hasta ahora (enero de 2003) destacan, a los efectos del análisis aquí planteado:

- 1.º La necesidad de reducir la dependencia de las importaciones.
- 2.º La pretensión de aumentar la producción propia.
- 3.º La exigencia de diversificar las fuentes de suministro.
- 4.º El interés por reducir los riesgos asociados a esa dependencia.
- 5.º La conveniencia de explorar otras tecnologías.

(69) Firmada en La Haya, el 17 de diciembre de 1991, apuntaba en dirección a la Europa Oriental y hacia Rusia, tratando de fomentar el desarrollo de esos países y señalando vías para incrementar la seguridad de suministro energético de la UE.

Con respecto tanto a las dos primeras como a la última, el texto de la Comisión especifica que “sería poco serio y erróneo concebir la seguridad de abastecimiento como una simple cuestión” ligada en exclusiva a estos aspectos. En consecuencia, dirige preferentemente su mirada hacia el control de la demanda, con la intención de modificarla y orientarla en lo posible. Para ello ya se han puesto en marcha determinadas directivas y decisiones, que habrán de ser seguidas por otras similares, para incentivar el uso de las energías renovables (con la intención de que el 22% del consumo eléctrico de la UE en 2010 sea generado a partir de ellas), para lograr un ahorro energético substancial en los edificios, para promover el desarrollo y el uso de los biocarburantes o para replantear las redes y los modos de transporte (reduciendo el protagonismo de la carretera a favor del ferrocarril). En cualquier caso, las propias estimaciones de la Comisión llevan a plantear que un éxito razonable en estas áreas no lograría más que un ahorro total del 10% en el uso de la energía convencional. Se asume, por lo tanto, que la situación dentro de veinte años seguirá mostrando una significativa dependencia energética de fuentes exteriores, con un mayor peso de los combustibles fósiles en la demanda comunitaria.

A partir de ese punto, se percibe la necesidad de apostar por otro tipo de medidas, ligadas a las conclusiones tercera y cuarta, señaladas más arriba. En la búsqueda de una disponibilidad regular de productos energéticos a precios asequibles y dentro del respeto a los compromisos medioambientales adquiridos (con Kioto a la cabeza) la orientación adecuada, y en eso coincide la mayoría de los actores implicados en la materia, no es tanto maximizar la autonomía energética o minimizar la dependencia como reducir o eliminar los riesgos derivados de esta última. En la tentación de la autarquía, imposible en las condiciones actuales para la UE, ya cayó la administración estadounidense, sin éxito, cuando el entonces presidente Richard Nixon la defendió en 1973, ante el escenario que planteaba la primera crisis del petróleo a los intereses de la superpotencia. La orientación alternativa que parece imponerse en Bruselas para el futuro es la que pasa por un diálogo reforzado con los países productores y la utilización de los enormes recursos (políticos, diplomáticos, comerciales, financieros...) con los que cuenta la Unión Europea para contribuir de manera decidida a estabilizar las relaciones con ellos y a modificar las tendencias desestabilizadoras que sufren la mayoría.

PERSPECTIVAS PARA EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO

Si, como se ha dicho, el futuro previsible apunta a una mayor dependencia comunitaria de los combustibles fósiles y a que la importancia del Golfo Pérsico y Oriente Medio como fuentes de suministro de estos productos no hará mas que incrementarse en las próximas décadas, parece inmediato concluir que la Unión Europea debe volcar gran parte de su esfuerzo por desarrollar vínculos sólidos de relación con los países productores de la región.

Sin embargo, poco puede reseñarse, en cuanto a resultados, en este campo. La referencia impulsora en este sector viene definida por el III Foro Euro-Mediterráneo de la Energía, celebrado en Granada en mayo de 2000, como continuación a una iniciativa lanzada en Trieste por los ministros del ramo, en 1996. Fue a partir de entonces cuando se definieron las principales prioridades que han iluminado hasta la actualidad los pasos dados por Bruselas. En el marco general establecido por el Proceso de Barcelona (1995), de crear una amplia zona de libre comercio para los productos industriales en el horizonte del año 2010, se han orientado los esfuerzos para fijar compromisos con nuestros socios del Sur en varias direcciones:

- *Acelerar las reformas del marco jurídico y reglamentario del sector energético.*- Lo que implica vencer las fuertes resistencias de los responsables políticos y económicos de estos países para: facilitar la privatización de unos sectores que en su práctica totalidad están en manos del Estado; crear autoridades reguladoras realmente independientes; lograr una separación de las ramas de negocio que hoy se concentran en un solo titular; reducir o eliminar el alto volumen de subvenciones públicas a estas empresas, distorsionando gravemente el funcionamiento de las leyes del mercado...
- *Asociar a estos países a la Carta Europea de la Energía.*
- *Lograr una integración eficaz de los mercados mediterráneos y el desarrollo de las interconexiones.*- Para lo cual es necesario modernizar las infraestructuras existentes y crear otras nuevas en el interior de la mayoría de los países de la región, que sirvan para atender a las necesidades de una población y unas economías en crecimiento. Al mismo tiempo, supone la construcción de infraestructuras de interconexión, tanto entre los países de la orilla Sur y Este del Mediterráneo, como entre éstos y los de la Unión Europea.

- *Integrar en la agenda la apuesta por las energías renovables y las implicaciones del desarrollo sostenible.*

A pesar de estas declaraciones de intención, poco se ha logrado avanzar en la práctica, en consonancia con el clima de conflictividad que caracteriza a la zona y del lento desarrollo de la Asociación Euro-Mediterránea en su conjunto. Al igual que ocurre en otras áreas de acción exterior, la Unión Europea muestra una gran dificultad para actuar con una sola voz y de ahí que en numerosas ocasiones las declaraciones de voluntad plasmadas en sus documentos estratégicos queden, inevitablemente, limitadas en su alcance.

En el caso del Mediterráneo, tanto en lo que afecta a su carácter de vía de tránsito como en su papel de suministrador, la UE no puede pensar que logrará sus objetivos en el ámbito de la energía únicamente mediante la elaboración de normas de armonización, sea en el terreno fiscal o en el de las regulaciones técnicas que posibiliten un transporte más fluido de los productos. Con ser evidentemente necesarias, estas medidas sólo adquieren sentido si van acompañadas de un sostenido esfuerzo por fomentar procesos de reforma global de los modelos existentes en esos países y por modificar el sentido de la aproximación realizada desde Bruselas.

Resulta inviable la pretensión de convertir a la UE en una potencia mundial, dueña de su propio destino, si sus periferias inmediatas están sometidas a un alto grado de inestabilidad y subdesarrollo. Mientras que en lo que respecta al Este se está avanzando en buena medida para integrar a los países sometidos hasta hace poco a la férrea dominación soviética, no se percibe una orientación similar en lo que se refiere a la periferia Sur. El nivel de conflictividad existente en la zona afecta, inevitablemente, a los propios países comunitarios, sin posibilidad alguna de blindarse contra los efectos negativos que su estallido pueda provocar. De ahí que, aunque no sea realista contemplar una integración plena de estos países en la Unión Europea en el período aquí analizado, sí sea necesario apuntar la conveniencia de que Bruselas se adelante a los acontecimientos, impulsando una mayor conexión en todos los terrenos. La AEM concentra en gran medida un enfoque y un instrumental adecuados para posibilitar ese mayor acercamiento que redundaría en beneficio de las dos partes. Lo que falta, hasta ahora, es una mayor voluntad política para pasar de las ideas a los hechos, haciendo posible que el espacio euro-mediterráneo pueda ser efectivamente, algún día, caracterizado como un espacio de paz y prosperidad compartido.

No es solamente el futuro de los PMNC lo que está en cuestión, es también el de la propia Unión Europea. No basta, por lo tanto, con limitarse a una relación con la región que únicamente pretenda extraer de ella sus riquezas, sin implicarse directamente en su futuro. La necesidad de reformas económicas y políticas es imperiosa y Bruselas tiene un gran potencial de recursos disponibles para fomentar ese proceso. Lo que está en juego no es solamente su abastecimiento energético, que cualquier nuevo gobierno de la zona estará decidido a mantener, sino su propia seguridad y la ampliación de un modelo de organización político y económico que se identifica con principios que merecen el esfuerzo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BUCHAN, DAVID: *"The threat within: deregulation and energy security"*, Survival Vol. 44, N. 3, pp. 105/116. (2002).

COMISIÓN EUROPEA: *"Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético"*, Libro Verde de la Dirección General de Energía y Transportes, (2000). http://europa.eu.int/comm/energy_transport/es/lpi_lv_es1.html.

COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *"Aumentar la cooperación euro-mediterránea en los sectores del transporte y la energía"*, COM (2001) 126 final, del 7 de marzo de 2001.

COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *"Preparación de la reunión de ministros euro-mediterráneos de asuntos exteriores en Valencia"* (22/23 de abril de 2002), COM (2002) 159 final, del 13 de febrero de 2002.

COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Informe final sobre el Libro Verde *"Hacia una estrategia europea de seguridad en el abastecimiento energético"*, COM (2002) 321 final, de 26 de junio de 2002.

KHADER, BICHARA: *"Europa y el mundo árabe; primos, vecinos"*, Ed. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, (1995).