



Rusia abre la caja de Pandora del gas

Iñigo Moré *

Tema:

Este artículo analiza hasta qué punto las motivaciones políticas primaron en el conflicto gasista entre Rusia y Ucrania, y cuales son las consecuencias para España

Resumen:

Todos los exportadores de energía tienen una visión estratégica de sus recursos que suelen utilizar como una herramienta diplomática. Para ello, el petróleo venía siendo el principal instrumento, con ejemplos que van desde los chantajes (o embargos, según se mire) decretados por la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), hasta la muy reciente iniciativa de Petroamérica, dirigida por el presidente Venezolano Chávez. La crisis entre Rusia y Ucrania revela que el gas también se puede utilizar en este sentido, poniendo en evidencia que Europa está lejos de tener garantizado el suministro energético. Esto abre la posibilidad de que Rusia –u otros países gasistas– tomen nuevas medidas de fuerza, lo que podría tener consecuencias para España, cuyo primer proveedor energético es precisamente Rusia

Análisis: La caja de Pandora siempre se abre sin querer. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el 9 de abril de 1966 la Resolución 221. A iniciativa del Reino Unido se instaba al Gobierno de Portugal a cortar el suministro de petróleo por medio del oleoducto de Beira a Rodesia del Sur, hoy Zimbabwe, que se había autoindependizado de Londres.

La resolución argumentaba que “estos suministros proporcionarán gran ayuda y aliento al régimen ilegal de Rodesia del Sur y por ende le permitirán prolongar su existencia”.¹

Solo habría que esperar catorce meses, hasta junio de 1967, para que los países árabes exportadores de crudo pusieran a prueba este argumento decretando el primer embargo petrolero a Occidente. Cortaron el suministro a EEUU, el Reino Unido y la República Federal de Alemania en respuesta a su actitud pro-Israelí durante la Guerra de los Seis Días. El primer embargo árabe colocó la cuestión de Oriente Medio a la cabeza de la agenda internacional, convenciendo a sus autores de las posibilidades políticas de la energía, lo que desencadenó la creación de la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP).

Desde entonces, el crudo ha sido utilizado con fines políticos en decenas de ocasiones. Ya fuera para castigar, como hizo Arabia Saudí embargándole el suministro en 1973 a EEUU por su política en Oriente Medio, o para premiar la fidelidad de un aliado, como hizo la Unión Soviética con Cuba, a la que durante los años 80 regaló millones de toneladas anuales de crudo.

* Director de la consultora Mercados Emergentes

¹ <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/227/83/IMG/NR022783.pdf?OpenElement>

En la actualidad el petróleo es la principal herramienta de política internacional de países como Venezuela, que utiliza el crudo tanto para consolidar su relación con Cuba, por medio de un generoso acuerdo petróleo, o para contener las críticas de EEUU, al que periódicamente se le recuerda su dependencia del crudo venezolano. Incluso, Caracas lo utiliza para campañas de imagen, por medio del suministro a precio subsidiado a escuelas y hospitales estadounidenses.

Rusia y Ucrania

Estos antecedentes flotan sobre la reciente crisis del gas entre Rusia y Ucrania, que tiene su origen en el uso político de la energía tradicionalmente mantenido por Moscú, hasta ahora un proveedor bastante fiable. El país nunca utilizó sus suministros de forma hostil, ni siquiera contra la Alemania Federal, a la que siempre abasteció con regularidad durante la guerra fría. Para ello, se tendieron gasoductos que atravesaban los países del Pacto de Varsovia, suministrándoles, hasta llegar a Europa occidental. Ahora, estos mismos gasoductos han contagiado a Europa la crisis del gas con Ucrania, lo que podría entenderse como un primer paso de Rusia hacia otra concepción más agresiva de sus relaciones energéticas.

La crisis de Ucrania

Ucrania venía siendo abastecida de gas por Rusia en condiciones preferenciales, heredadas del antiguo bloque soviético. La caída del muro de Berlín y, más recientemente, la revolución naranja que llevó a la presidencia a Yúshenko, anularon los motivos políticos que dieron lugar a este tratamiento histórico. La compañía gasista Gazprom quería que las tarifas pagadas por Kiev reflejaran la nueva situación, sin lograr un acuerdo, hasta que en los primeros días de 2006 se decidió a cortar el suministro.

Kiev reaccionó tomando para sí una parte del gas que atraviesa su territorio en tránsito hacia el Oeste, lo que provocó una reducción del suministro en varios países europeos. Aunque solo un pequeño número de clientes europeos perdió el suministro, fue suficiente para alertar sobre las consecuencias de una escalada del conflicto.

Rápidamente, se alcanzó un acuerdo en el que el vencedor es claramente Rusia. Aunque Moscú no ha logrado su objetivo de controlar la red de gasoductos ucraniana, consigue un significativo incremento en el precio que cobra a Ucrania. Incluso considerando que las ventas se realizarán por medio de un intermediario del que Gazprom solo controla directamente el 50%, el *broker* moscovita United Financial Group ha calculado que Gazprom terminará ingresando 880 millones de dólares más en 2006 gracias al acuerdo.

Esta crisis tiene una dimensión comercial obvia, pues es cierto que Ucrania no pagaba un precio de mercado por el gas que, a su vez, Gazprom tiene derecho a percibir. Pero también tiene una dimensión política. Incluso si se acepta la versión rusa de que solo fue una cuestión de precio, habría que recordar que el motivo de otorgar precios preferenciales a Ucrania fue la afinidad política, ahora perdida. Y desde luego sus consecuencias también son políticas, comenzando porque ha provocado la caída del Gobierno ucraniano. En tercer lugar, la crisis pone de manifiesto la situación de indefensión en que se encuentra Europa frente a otra crisis semejante.

Según se considere que primó lo político o lo económico, esta situación se puede interpretar de dos formas diferentes, pero ambas tienen la misma consecuencia para Europa y España, que es la necesidad de reconsiderar su estructura y fuentes de abastecimiento energético, ahora lideradas precisamente por Rusia.

La dimensión comercial

Para valorar los aspectos económicos y comerciales de esta crisis, no está de más destacar el extraordinario desequilibrio de sus actores principales. El PIB de Ucrania fue

según el FMI de 65.039 millones de dólares en 2004, mientras que Gazprom facturó en ese ejercicio justo la mitad, 32.860 millones de dólares.² A pesar de la muy diferente naturaleza de estas magnitudes, su dimensión resulta muy ilustrativa del tamaño monstruoso de Gazprom en el contexto económico en que está insertada. Por ejemplo, el valor actual de mercado de Gazprom, según su cotización bursátil, supera los 200.000 millones de dólares, lo que equivale a un tercio del PIB ruso y la convierte en la séptima mayor empresa del mundo por este concepto, justo detrás de otra petrolera, la europea Royal Dutch Shell.

Es evidente que la economía rusa no tiene un tamaño suficiente como para alimentar una entidad semejante, que obtiene la mayor parte de sus ingresos del exterior. Gracias a contar con un monopolio sobre el gas ruso, la empresa es el primer abastecedor a la Unión Europea, una posición que mantiene desde hace años sin rival posible.

Gazprom, propiedad del Estado ruso en un 38%, heredó de la época soviética la mayor red mundial de gasoductos, que en la actualidad se extiende a lo largo de 152.800 kilómetros. También heredó la obligación de suministrar gas a un número de países a precios inferiores a los de mercado. Casi todo el pacto de Varsovia está conectado a su red, que atravesándolos llega hasta la Unión Europea. Según los últimos datos corporativos de la empresa, Gazprom vendió en 2005 gas a un precio de entre 37 dólares por mil metros cúbicos hasta un máximo de 205 dólares.³ Es decir, el precio preferencial divide por 5,5 el otro extremo de la horquilla. Estos precios se declinan de la siguiente manera: el precio medio a clientes europeos es de 174 dólares por mil metros cúbicos. Pero el precio medio para clientes en los países de la antigua Unión Soviética es de solo 53,3 dólares, reflejando la histórica alianza con estas naciones. Finalmente, el precio medio en el interior de Rusia es de 37 dólares, una tarifa fijada por decreto gubernamental.

Cualquier gerente intentaría equilibrar estas tarifas, comenzando por las que pagan los antiguos países soviéticos. La mayor parte de sus contratos de suministro vencían al filo de 2006, circunstancia que Gazprom viene intentando aprovechar para renegociarlos.

La compañía gasista rusa llevaba un tiempo anunciando su intención de terminar con los subsidios a los ex socios soviéticos utilizando el corte del suministro como argumento definitivo en sus negociaciones. No obstante, esta situación pasó desapercibida por tratarse de países con una importancia limitada en el tránsito del gas ruso hacia otros mercados. Su primera presa fue Bielorusia, a la que llegó a cortar el suministro en 2004. Ambos países llegaron al acuerdo de mantener los precios preferenciales a cambio de que Gazprom asumiera el control del gasoducto bieloruso Yamal-Europe. De este modo la empresa lograba acceso directo a Europa. Negociaciones similares se repitieron con Moldova, Georgia, Armenia y los países bálticos, logrando en todos los casos un incremento de los precios o, alternativamente, ventajas estratégicas y en ocasiones ambas.

Finalmente, le llegó el turno a Ucrania, a la que Gazprom solo estaba obligada a suministrar a precio preferencial hasta el 1 de enero de 2006. También Gazprom ofreció a Ucrania mantener los precios antiguos a cambio del control de la red de gasoductos, lo que pondría a la empresa rusa a las puertas de Europa. Pero Ucrania se negó a entregar el control de sus gasoductos, considerando que se trata de su principal y casi único argumento frente a Gazprom. Tampoco aceptó pagar el precio que exigía Gazprom, por

² Según las cuentas auditadas de Gazprom, sus ventas en el ejercicio 2004 ascendieron a 887.230.674.000 rublos, mientras el cambio con el dólar está calculado a una paridad de un dólar por 27 rublos; para más información véase www.gazprom.ru

³ OAO Gazprom, *IFRS Consolidated Interim Condensed Financial Information (Unaudited)*, 30/VI/2005.

lo que la empresa rusa cortó el suministro tal y como ha hecho en otras ocasiones. Al fin y al cabo, una vez cumplida la fecha contractual la empresa no tiene obligación de vender.

En esta visión, el conflicto entre Ucrania y Gazprom es semejante a la de los demás países ex soviéticos y la táctica rusa también fue idéntica. La diferencia está en que Ucrania tiene una considerable importancia como país de tránsito. A través de su red llega a Europa el 80% del gas ruso. A su vez, el gas ruso tiene una cuota del mercado europeo cercana al 25%, del que es el primer proveedor. Mientras un conflicto entre, digamos, Georgia y Rusia pasaría desapercibido en Europa, el mismo conflicto entre Rusia y Ucrania tendría consecuencias inmediatas y directas para la Unión.

¿Por qué?

Sería ingenuo pensar que Gazprom no contempló la posible reducción del suministro a Europa por la reacción ucraniana. La tradición estratégica rusa obliga a pensar que Gazprom tenía muy presente esta posibilidad. La única duda es si la consideraba como un riesgo asumible o bien como el objetivo principal, quizá buscando que la Unión Europea presionara a Ucrania para alcanzar un acuerdo.

En esta hipótesis, Gazprom habría utilizado el temor europeo al desabastecimiento para forzar a Ucrania a aceptar un acuerdo que a la postre significó la destitución del Gobierno poco favorable a los intereses de Rusia. En esta visión, las consecuencias políticas no eran el objetivo primordial. Sería un caso semejante al de Cuba, a la que Rusia dejó de regalar petróleo en 1990 por la crisis que provocó la caída del Muro de Berlín. Esto desmoronó la economía cubana reduciendo su PIB en casi un 40% durante los tres años siguientes. Tras ella vendría la crisis de los balseros que terminó creando una severa tensión entre EEUU y Cuba. Una crisis seguramente no deseada, pero que alerta sobre las consecuencias que puede tener una situación semejante en otros países.

En resumen, desde el punto de vista comercial Gazprom viene aplicando prácticas depredatorias desde hace años mientras incrementa su arrogancia frente a sus clientes, a los que no duda en aplicar con el máximo rigor lo que considera sus derechos. Todo ello bajo el amparo que le procura su condición de monopolio.

La dimensión política

Por otro lado, se puede pensar que los motivos políticos fueron principales en esta crisis y que simplemente Rusia utilizó el abastecimiento de energía, o más bien su desabastecimiento, para empujar a un Gobierno ucraniano poco favorable. Y, en general, la consecuencia directa del ajuste de tarifas al que Gazprom viene sometiendo a los países ex soviéticos es recordarles su dependencia de Moscú, obligándoles a mirar con mayor atención hacia el Kremlin. Estos conflictos son una demostración práctica de los límites a la occidentalización que sufren los países ex soviéticos en general y Ucrania en particular. También han puesto de manifiesto que el suministro europeo de gas depende en la actualidad del grado de colaboración entre Ucrania y Rusia. Si Kiev y Moscú no se entienden, Europa no tiene gas.

Hay múltiples elementos que sugieren que este efecto político no fue casual, sino que lleva planificándose varios años de forma cuidadosa. Este imperialismo energético sería una consecuencia lógica de la política energética implantada por Putin tras su llegada al Kremlin, en que comenzó a recentralizar el sector energético en torno a entidades estatales. Por un lado, el monopolio del gas estatal Gazprom adquirió la petrolera Sibneft. Por otro, la petrolera Rosneft terminó siendo reestatalizada tras adquirir la principal filial de la petrolera Yukos, intervenida por el Estado tras acusar a su presidente, Mikhail Khodorkovsky, de fraude fiscal. Estas dos operaciones ponen en manos estatales aproximadamente el 25% de la producción de petróleo de Rusia, que ya tiene al gas

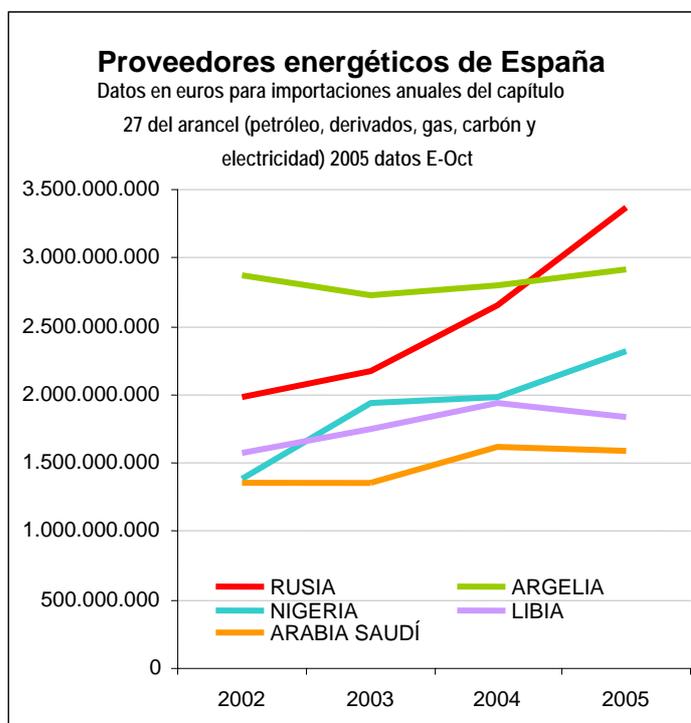
sometido al monopolio de Gazprom y donde los oleoductos para la exportación de crudo son un monopolio del Estado en manos de Transneft.

Los observadores se venían preguntando para qué estaba concentrando el Kremlin el poder energético en manos estatales. La respuesta oficial justificaba la recentralización porque permitía incrementar la eficacia, lo que a su vez garantizaba el suministro a los consumidores. Un objetivo que se hubiera podido alcanzar igualmente con una regulación eficaz del sector. Pero ahora emerge una explicación alternativa que no puede ser más inquietante. Sobre todo tras comprobar la intervención directa y personal del presidente Putin en el conflicto con Ucrania. La víspera de año nuevo el propio Putin apareció en la televisión rusa realizando una oferta de última hora al Gobierno de Ucrania. Si Kiev aceptaba el nuevo precio, Gazprom mantendría durante tres meses el precio preferencial. Propuesta que Ucrania declinó desencadenándose el corte del suministro.

Esta reestatalización ha coincidido con un aumento de la importancia de Rusia como suministrador energético de España, de la que en 2005 se ha convertido en el primer abastecedor.

¿Quién es el siguiente?

Tanto si primó el componente comercial como el político, cabría preguntarse por qué Rusia no va a hacer lo mismo con Polonia una vez que Bielorusia ha capitulado. Al fin y al cabo, ¿para qué quiere Gazprom tener el poder sobre los gasoductos bielorusos si no lo va a ejercer? Desde luego, también cabe preguntarse por qué no le va a subir las tarifas a Alemania si verdaderamente tiene la capacidad de hacerlo. Finalmente, si el gas permite a Moscú manipular a países como Ucrania, ¿por qué no va a utilizar esta palanca en sus relaciones con Austria?



Y si Rusia decide dar estos pasos, ¿por qué no los van a dar otros proveedores de la Unión Europea como Noruega?

Sin duda alguna, el conflicto gasista entre Ucrania y Rusia ha abierto una caja de

Pandora de consecuencias imprevisibles. A partir de ahora, hay que tomar en consideración escenarios que hace dos semanas eran poco verosímiles, comenzando por un eventual embargo gasista. Al contrario que el petróleo, el gas no había sido nunca antes utilizado como arma política contra Europa y se consideraba que este producto carecía de idoneidad para un embargo semejante al sufrido por Ucrania. Al contrario que el petróleo, no existe un gran mercado internacional de gas donde se puedan colocar los suministros embargados, por lo que la decisión de no venderlos afecta tanto al comprador como al vendedor. Además, la venta de gas suele estar sometida a contratos de suministro garantizados y a largo plazo que financian la construcción de las notables infraestructuras necesarias para su exportación. No es posible improvisar una planta de regasificación y menos un gasoducto. Por ello, el comercio del gas natural carece de la flexibilidad necesaria para dirigir el suministro hoy aquí y mañana allí. Una de las consecuencias es que el precio internacional del gas suele estar determinado por el de las fuentes alternativas de energía en el país comprador, en lugar de por el mercado internacional. Una situación que explica la inexistencia de una OPEP del gas, aun cuando los países que exporten gas sean en su mayoría miembros de la OPEP.

Importación española de Energía			
(Capítulo 27 del arancel: incluye carbones, hidrocarburos y electricidad). Datos 2005 enero-octubre			
Posición	País	Millones de euros	%
1	RUSIA	3.365	12,87
2	ARGELIA	2.918	11,16
3	NIGERIA	2.321	8,87
4	LIBIA	1.842	7,04
5	ARABIA SAUDÍ	1.591	6,09
6	MÉXICO	1.583	6,05
7	ITALIA	1.248	4,77
8	IRÁN	1.206	4,61
9	NORUEGA	1.069	4,09
10	IRAQ	824	3,15
	SUBTOTAL	17.971	68,71
	TOTAL	26.154	100

Fuente: Mercados Emergentes sobre datos Estacom

A pesar de todo lo anterior, Rusia ha logrado un precio más elevado por su gas, ejerciendo gracias a él una notable presión política sobre terceros países. Esto podría ser un antecedente para otros países que persiguen mayores rendimientos por su producción. Para ello, algunos exportadores de gas han formado un Foro de Países Exportadores de Gas (Gas Exporting Countries' Forum) con la idea de asumir posiciones comunes sobre algunos aspectos de la industria. Este grupo se formó en Irán en el año 2000 con solo un puñado de países. Hoy reúne al 73% de las reservas mundiales de gas con Argelia, Bolivia, Brunei, Egipto, Indonesia, Irán, Libia, Malaisia, Nigeria, Noruega (observador), Omán, Qatar, Rusia, Trinidad y Tobago, los Emiratos Árabes Unidos y Venezuela. Esta asociación ya está dotándose de elementos estructurales con la creación de una Oficina Permanente, basada en Qatar. Su próxima reunión tendrá lugar en Venezuela, un país que ha pedido públicamente que el Foro actúe como un cártel intentando determinar un precio internacional, lo que la convertiría en una OPEP del Gas. ¿Ocurrirá? Por el momento, este grupo ha encargado la realización de un modelo de oferta y demanda mundial de gas que podría orientar sobre cuales serían los efectos en

el precio de una reducción o incremento de la oferta del gas. Por cierto, este desarrollo ha sido encomendado a Argelia.⁴

¿Qué importa España de Rusia?		
Datos 2005 enero-octubre en euros millones		
Posición	Producto	Millones de euros
1	PETROLEO CRUDO	1698
2	ACEITES PESADOS, GASOLEO,	898
3	ACEITES PESADOS,	245
4	ACEITES PESADOS, FUEL,	186

Fuente: Mercados Emergentes sobre datos Estacom

Sin necesidad de que se den ninguno de estos pasos, es evidente que Europa aún no es capaz de garantizar su suministro gasista. Incluso cabría señalar que alguna iniciativa de Bruselas va justo en la dirección contraria: por ejemplo, el carácter asimétrico de la liberalización del sector gasista, que desde un punto de vista internacional solo ha afectado a la demanda, lo que automáticamente da más poder a la oferta. Hace una década los grandes proveedores de gas europeos, como Gazprom o la argelina Sonatrach, tenían como clientes a unas pocas entidades europeas también de gran tamaño. Ahora la demanda europea se ha troceado en decenas de operadores de menor tamaño mientras que los macroproveedores externos a la Unión siguen manteniendo sus monopolios de siempre, que ahora ejercen con mayor arrogancia. Antes vendían gas, haciendo un esfuerzo por entenderse con sus clientes. Pero ahora lo subastan, enfrentando a unos clientes con otros, que son conscientes, individualmente, de su carácter prescindible.

El caso de España

Pudiera pensarse que España no ha sido afectada por la crisis entre Rusia y Ucrania, pues Gazprom no está entre sus proveedores. Pero lo cierto es que Rusia se ha convertido en su principal suministrador de energía. Con los datos disponibles de 2005, entre enero y octubre España importó de Rusia productos energéticos por valor de 3.365 millones de euros, frente a los 2.918 millones de euros que importó de Argelia, segundo suministrador. La práctica totalidad de las importaciones de Argelia son de gas, mientras que Rusia suministra fundamentalmente petróleo crudo, además de gasóleo y fueloil. Estos productos, hasta la reestatalización decretada por el Kremlin, estaban en manos de empresas privadas. Pero ahora Moscú tiene un importante grado de control directo sobre ellos. Además, la consecuencia inmediata de la crisis entre Rusia y Ucrania fue elevar el precio de petróleo, del que España se abastece en Rusia.

Moscú siempre fue un importante suministrador energético de España, pero nunca había rebasado a Argelia, dónde las petroleras españolas tienen una actividad muy relevante y que tiene la ventaja de estar situada a las puertas de España. Condiciones que no se dan en el caso de Rusia, que a pesar de todo se ha convertido en 2005 en el principal suministrador energético de España.

Esto significa que cualquier cambio en la política energética rusa afectará a España de forma inevitable. Algo más preocupante por cuanto el tradicional primer suministrador de

⁴ comunicado oficial disponible en <http://www.energy.gov.tt/applicationloader.asp?app=newsarticles&cmd=view&articleid=165>

España, Argelia, siempre se ha mostrado razonablemente fiable,⁵ incluso durante la prolongada guerra civil contra el islamismo.

Conclusiones: Dejando aparte su dependencia directa de Rusia, España amplía en la misma medida que cualquier otro importador de energía su margen de incertidumbre en el suministro de gas. Solo sabremos en los próximos años si la crisis de Ucrania fue un intrascendente conflicto comercial o, como sugieren algunos datos, el primer paso hacia una concepción diferente del mercado gasista mundial. Parece sensato prepararse para el peor escenario posible, lo que incluye diversificar al máximo tanto las fuentes de suministro como el *mix* energético, dando prioridad a las tecnologías que no generen dependencia de terceros países. En este sentido, países como Finlandia están construyendo nuevas centrales nucleares, lo que constituye un ejemplo a considerar. Entretanto, parece aconsejable reconsiderar algunos aspectos de la liberalización del mercado del gas. Es cierto que el consumidor interno podría beneficiarse de la existencia de una pluralidad de operadores. Pero el que sin duda se está beneficiando de esta fragmentación es el macroproveedor externo a la Unión Europea que les suministra el gas. Y eso sin contar con la lectura que los exportadores de gas puedan hacer de la crisis de Ucrania y del modo en que Gazprom ha logrado forzar la mano de Kiev.

Iñigo Moré
Director de la consultora Mercados Emergentes

⁵ Para un análisis del sector energético de Argelia, véase Iñigo Moré, "España profundiza su dependencia energética de Argelia", ARI, Real Instituto Elcano 2002, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/86.asp>