

La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es *Nabucco* la mejor opción?

Rafael Fernández *

Tema: Se analizan las ventajas, dificultades e incertidumbres del gasoducto *Nabucco*, el proyecto para transportar energía desde varios países de Asia Central hasta la UE.

Resumen: Las medidas adoptadas por Rusia a lo largo de los últimos años han puesto en cuestión la oportunidad de construir el gasoducto *Nabucco*. Este ARI presenta las ventajas que ofrece el proyecto, así como las dificultades e incertidumbres a las que se enfrenta: la competencia del *South Stream*, los problemas de acceso al gas turkmeno, las limitaciones del gas azerí, las remotas posibilidades de llegar hasta las abundantes reservas de Oriente Medio, el riesgo de saturación del mercado europeo y, por último, pero no por ello menos importante, la permanente ambigüedad de los responsables comunitarios ante la falta de una estrategia compartida de abastecimiento energético.

Análisis:

Nabucco: una alternativa al gas ruso

Nabucco es un consorcio formado por las empresas OMV (Austria), MOL (Hungría), Bulgargaz (Bulgaria), Transgaz (Rumania), BOTAS (Turquía) y, más recientemente, RWE (Alemania), que se propone construir un gasoducto de 3.300 km que naciendo en Austria atravesase Hungría, Rumania y Bulgaria para enlazar en Erzurum, al este de Turquía, con el *South Caucasus*. El *South Caucasus* o BTE, financiado mayoritariamente con capital de British Petroleum y Statoil, continúa hasta Bakú pasando por Tbilisi. De esta forma, si *Nabucco* llegara a construirse, los países centroeuropeos dispondrían de una ruta meridional para importar gas desde el Caspio sin depender de Rusia. El ramal turco-griego permitiría además abastecer a Grecia y desde aquí se podría llegar también hasta Italia.

La razón fundamental que desde su origen ha justificado la construcción de este gasoducto es la doble dependencia que sufre Europa centro-oriental del gas ruso, por un lado, y de los países de tránsito, por otro. La dependencia del gas ruso es absoluta en Finlandia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Bulgaria, que con apenas producción propia reciben de Rusia el 100% de sus importaciones. Para Austria, la República Checa, Hungría y Grecia, las compras a Rusia suponen más del 75% de sus importaciones; en Polonia y Rumania estas compras superan el 60% y en Eslovenia el 50%. En conjunto, la UE-27 recibe de Rusia el 36% de sus importaciones de gas; este porcentaje se eleva al

* Departamento de Economía Aplicada 1, Universidad Complutense de Madrid

43% si se excluyen las compras intracomunitarias y hasta casi el 60% si sólo se tienen en cuenta las importaciones procedentes del Espacio Económico Europeo (EEE).

Al mismo tiempo, la dependencia del gas ruso da lugar a una dependencia de tránsito bastante más problemática. Todavía hoy casi todo el gas ruso con destino a la UE tiene que pasar por Bielorrusia y Ucrania. Sólo Finlandia y las repúblicas bálticas, además de Turquía, cuentan con una conexión directa con Rusia, este último a través del gasoducto *Bluestream*, abierto en 2002. Los riesgos de esta dependencia de tránsito se hicieron palpables en enero de 2006, cuando se produjeron los primeros cortes en el flujo de gas ruso hacia Europa a su paso por Ucrania. Aunque finalmente la crisis pudo resolverse en apenas unos días, el conflicto dejó una profunda secuela de desconfianza con respecto al abastecimiento ruso. La repetición de la crisis en 2009, con consecuencias mucho más graves sobre las economías europeas, ha reafirmado la idea de que las desavenencias entre las repúblicas ex soviéticas suponen un riesgo real para la seguridad energética de la UE.

La alternativa rusa a Nabucco: el South Stream

Sin embargo, Rusia no quiere perder su posición de (casi) monopolista de la que disfruta en el mercado centroeuropeo, ni la de monopsonista con respecto a los países de Asia Central. De ahí su negativa, reafirmada recientemente en la cumbre de Jabárovsk, a ratificar la Carta de la Energía que autorizaría a las empresas europeas a hacer uso de las redes de transporte rusas y, por tanto, a comprar directamente el gas centroasiático, sin depender de la intermediación de Gazprom. Y de ahí también su repuesta a la construcción de *Nabucco*, que, como la Carta Energética, podría poner en riesgo la “tutela” que ejerce Rusia sobre el gas del Caspio.

La respuesta rusa a la “amenaza” de *Nabucco* ha sido el *South Stream*, cuyo anuncio se hizo oficial en junio de 2007. Este gasoducto se propone atravesar el mar Negro para poder entrar por Bulgaria en el mercado comunitario sin depender de Ucrania. Se trata de un proyecto arriesgado, porque es más costoso y técnicamente más complejo que *Nabucco*, además de que para Rusia supone una duplicación excesiva de rutas de comunicación con Europa, dado que el gran gasoducto *Hermandad*, que atraviesa Ucrania, alcanza los mismos mercados que el *South Stream*. Sin embargo, la puesta en marcha en diciembre de 2006 del tramo Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE), fuertemente apoyado por la diplomacia de EEUU, hizo que la construcción de *Nabucco* ganara verosimilitud, lo que animó finalmente a Moscú a ofrecer esta alternativa que conecta directamente a Rusia con los países de Europa sudoriental y, a través de ellos, con Italia, que en la UE es el principal importador de gas ruso después de Alemania.

Mapa 1. Principales gasoductos europeos



Fuente: *Petroleum Economist*.

Esta decisión ha puesto en cuestión la necesidad de *Nabucco* como garante de la seguridad energética de la zona. Obviamente, la construcción del *South Stream* no reduciría el predominio de Rusia en las importaciones de los países centroeuropeos, ni resolvería las conflictivas relaciones ruso-ucranianas, pero impediría que éstas pudieran perjudicar a los países miembros de la UE. Por ello, el gasoducto ruso-italiano (en su construcción participa ENI) solucionaría “gratuitamente” el problema de tránsito, que es el auténtico nudo gordiano de la inseguridad europea con respecto al abastecimiento externo de gas natural.

El blindaje del suministro turkmeno

La estrategia del Kremlin se completa mediante la formalización de acuerdos de largo plazo con Kazajistán y Turkmenistán para el suministro de gas natural. Esos acuerdos tienen la “virtud” de poner en duda la rentabilidad económica de *Nabucco*, por dos motivos. Por un lado, si *Nabucco* no encontrara otras fuentes de suministro adicionales a las previstas hasta ahora podría enfrentarse a un problema de exceso de capacidad. Por otro lado, si Rusia es capaz de garantizar la entrada en Europa de la mayor parte del gas de Asia Central a través del *South Stream*, la demanda centroeuropea podría saturarse, haciendo no innecesaria (ya que reduciría el poder de mercado del vendedor), pero sí económicamente arriesgada, la construcción de *Nabucco*.

La inseguridad con respecto a las fuentes de suministro es un problema que *Nabucco* arrastra desde sus orígenes, porque, aunque siempre ha apuntado hacia la región del Caspio, nunca ha llegado a concretar países ni formalizar acuerdos, algo que, en principio, parece obligado dados los enormes costes fijos que soportan este tipo de inversiones. Sin embargo, sus promotores confiaban en que las puertas al gas de Asia Central se irían abriendo a medida que la conexión por el sur con los mercados europeos se fuera haciendo realidad, porque los gobiernos kazajo y, sobre todo, turkmeno siempre

se han mostrado interesados en buscar alternativas que les permitan romper el control ruso de sus rutas de exportación.

Esa búsqueda se hizo especialmente intensa a partir de 1997, cuando el gobierno turkmeno decidió interrumpir sus ventas a Ucrania, molesto por los abusos de Itera, la compañía rusa que hacía de intermediaria. Fue entonces cuando se iniciaron las negociaciones para la construcción del Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE), que incluía la posibilidad de un enlace submarino que llegaría hasta Turkmenbachi, al otro lado del Mar Caspio. Ante esta amenaza, Rusia logró que en 2003 se alcanzase un acuerdo para reanudar las exportaciones turkmenas a Ucrania, pero en 2005 esas ventas volvieron a interrumpirse por considerar el gobierno turkmeno que su precio de venta a Rusia era demasiado bajo en comparación con el precio al que los europeos compraban el gas ruso.

Ese último acontecimiento dio finalmente alas a la construcción del BTE o *South Caucasus*, cuya conclusión en diciembre de 2006 supuso un impulso que parecía definitivo para el desarrollo de *Nabucco*. Sin embargo, en 2007, Rusia llegó a un nuevo acuerdo con Kazajistán y más tarde con Turkmenistán, coincidiendo con el anuncio del *South Stream* y con el avance de las negociaciones de Berdymujamenov con el Gobierno chino para la construcción de un gasoducto con capacidad para transportar 30.000 millones de metros cúbicos (mmm³) hasta el mercado asiático.

Estos últimos acuerdos parecen responder finalmente a los intereses de turkmenos y kazajos, porque les aseguran la venta del gas a precios muy superiores a los anteriores, y van acompañados de la construcción de un nuevo gasoducto que avanzará paralelo a la costa oriental del Caspio en dirección a Rusia. A cambio, Kazajistán mantendrá sus exportaciones a Rusia en torno a los 10 mmm³ y Turkmenistán se compromete a elevarlas hasta 70-80 mmm³ en 2009, lo que dadas las posibilidades productivas de estos países convertirá a Gazprom en cliente casi exclusivo del gas centroasiático.

En estas circunstancias, la construcción del *TransCaspio* vuelve a presentarse como una opción muy lejana, más allá de que la oposición de rusos e iraníes, alegando motivos medioambientales y territoriales, la hiciera *a priori* bastante improbable, con lo que los europeos han quedado prácticamente fuera de la liza por el gas situado al este del Mar Caspio. Sin embargo, el acceso a estas reservas era lo que en origen justificaba la construcción de *Nabucco*, entendiéndose que sólo esas reservas serían capaces de asegurar un suministro suficientemente elevado de gas natural con las que garantizar la rentabilidad del proyecto.

Límites del gas azerí y búsqueda de alternativas

Ahora la rentabilidad económica de *Nabucco* parece haber quedado enteramente ligada a la capacidad productiva del yacimiento azerí de Shah Deniz, en el que participan BP (25%) y StatoilHydro (25%), entre otras empresas, y cuya explotación no podrá iniciarse antes de 2013. Por el momento, existe el compromiso de que a partir de esa fecha este campo *offshore* suministre a *Nabucco* 8 mmm³ de gas natural, lo que representa la décima parte de las importaciones actuales de Turquía y Europa sudoriental. Además, el gasoducto está planeado para tener una capacidad de bombeo de 31 mmm³ de gas al año. Si el suministro aumentara hasta esos niveles, *Nabucco* podría llegar a cubrir más de un tercio de las importaciones de estos países. Sin embargo, este incremento es

incierto, no sólo porque se espera obtener de un yacimiento que aún no está en explotación sino también porque su producción deberá repartirse entre varios destinos.

Si el abastecimiento quedara finalmente por debajo de los 20 mmm³ sería difícil asegurar la rentabilidad empresarial del proyecto, si bien es cierto que esas importaciones, aunque no fueran muy abundantes, ayudarían a diversificar las fuentes de suministro y a mitigar la dependencia de tránsito por Ucrania. En contrapartida, la seguridad del transporte por el sur tampoco estaría plenamente garantizada, especialmente en lo que se refiere al paso obligado por Georgia. Por su parte, Turquía es un socio fiable, pero lógicamente el paso de *Nabucco* por su territorio le ofrece al Gobierno turco un importante instrumento de negociación en su pretensión de integrarse en la UE, lo que no es del agrado de todos los socios comunitarios. Las recientes tensiones entre turcos y franceses con respecto a este tema ponen en evidencia la importancia del problema.

Por ello, si *Nabucco* quedara abocado a nutrirse sólo del gas de Shah Deniz, cabría preguntarse si los riesgos económicos (y los costes políticos) que se corren no son demasiado altos para los beneficios que podrían obtenerse, especialmente si se tiene en cuenta que el gas de Azerbaiyán también podría circular hacia Europa sin excesiva dificultad por su salida natural, es decir, por el Cáucaso norte hasta unirse al *South Stream*. Las empresas participantes en la explotación de las reservas de Shah Deniz, que son asimismo las responsables de la construcción del BTE, están lógicamente interesadas en la continuidad hasta Europa del tramo que finaliza en Erzurum, como también lo están aquellos que conceden una especial importancia al objetivo de reforzar la posición geoestratégica de Turquía, Georgia y Azerbaiyán, pero para las compañías que han aportado su capital para la construcción de *Nabucco* y, más aún, para la UE en su conjunto, el proyecto quizá necesite encontrar justificaciones más sólidas.

Esa justificación pasa por redefinir *Nabucco* como un proyecto orientado hacia múltiples fuentes de abastecimiento. En este sentido, sus promotores plantean que el gasoducto ofrece la posibilidad de bifurcarse hacia Oriente Medio y enlazar al mismo tiempo con Egipto. Sin embargo, Egipto consume casi todo el gas que produce y prácticamente todas sus exportaciones llegan a Europa a través del Mediterráneo, mientras que la conexión con Irán, que en la actualidad apenas exporta gas natural, se prevé muy complicada por motivos políticos. Por último, las reservas qataríes quedan demasiado lejanas, además de que este país exporta sobre todo gas licuado a los mercados asiáticos, por lo que si se quisiera apostar por tener un mejor acceso al gas de Qatar (y quizá también al de Irán) la opción que parece en principio más lógica sería, como en el caso de Egipto, la del transporte por barco, y no por tierra.

Dudas con respecto a la demanda

El otro problema con el que se encuentra *Nabucco* no es de oferta, sino de demanda. Si en virtud de los acuerdos con Rusia el gas centroasiático entrara finalmente en Europa a través del *South Stream*, la demanda de importaciones de los países centroeuropeos podría quedar satisfecha con las exportaciones "rusas". En este caso, *Nabucco* podría convertirse en un proyecto sin principio ni fin, es decir, sin suministradores y sin mercados.

Los defensores de *Nabucco* insisten en que esto no ocurrirá. Veamos las previsiones. A lo largo de la próxima década, la producción rusa de gas natural podrá seguir aumentando, pero a un ritmo moderado, lo que unido al crecimiento de su propia

demanda interna dejará un margen suficiente, pero modesto, para el crecimiento de las exportaciones. Según mis propias estimaciones, éstas podrán crecer a un ritmo situado entre el 0,5% y el 3,5%, lo que en el mejor de los casos permitiría que los 128 mmm³ exportados a Europa en 2007 se elevasen hasta 220 mmm³ en 2020.¹

Esto significa que las exportaciones rusas difícilmente podrán crecer al mismo ritmo que la demanda gasista de los países europeos. Durante las próximas décadas, el crecimiento económico hará que la demanda energética europea vaya en aumento aunque los ratios de consumo con respecto al PIB se sigan reduciendo. Dentro de esta tendencia general, el aumento de la demanda de gas será especialmente intenso, debido a que se prevé que ésta gane peso en el balance energético europeo, pasando del 23% actual al 32% en 2020.

Al mismo tiempo la producción de los principales suministradores internos (el Reino Unido, los Países Bajos y Dinamarca) se irá reduciendo, mientras que la de Noruega sólo podrá aumentar muy moderadamente. Todo ello significa que tenderá a elevarse la dependencia importadora de la UE y que la contribución tanto de la UE como de Noruega a esas importaciones disminuirá hasta situarse por debajo del 30%, por lo que más del 70% de las importaciones (aproximadamente la mitad del consumo) tendrá que llegar desde países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo.

En suma, según distintas estimaciones, la demanda gasista de la UE se situará en 2020 entre 600 y 680 mmm³, dependiendo sobre todo del grado de cumplimiento de los objetivos marcados en la directiva 20/20/20. Suponiendo que la producción interna caerá de 170 mmm³ a 130 mmm³ y que la noruega se mantendrá en torno a 80 mmm³, la oferta de los países externos al EEE deberá moverse entre 475 y 400 mmm³. Según estas previsiones, la participación rusa en las importaciones comunitarias sólo se mantendría cercana a la actual en el mejor de los escenarios, pero podría sufrir una drástica reducción si la exportación rusa se mantiene próxima a los niveles actuales y la demanda comunitaria de gas procedente del exterior se sitúa por encima de los 450 mmm³.

Sin embargo, la magnitud de ese “déficit” podría reducirse de forma significativa si adquieren continuidad los flujos de importaciones desde Asia Central y/o se asiste a una importante reducción de la demanda por parte de los países de la CEI, que actualmente absorben el 25% de las exportaciones rusas. A la vista de los últimos acontecimientos los dos hechos son bastante probables, estando además relacionados entre sí. Las recientes presiones a Ucrania (que serán mayores cuanto mayores sean las alternativas de tránsito) para forzar la subida del precio del gas hasta igualarlo con el vigente en el mercado comunitario ofrecen más margen a Rusia para aceptar la elevación del precio al que le compra el gas a Turkmenistán y Kazajistán. Con esa subida de precio, a Rusia le es más fácil garantizar que el suministro de Asia Central se sitúe por encima de los 60 mmm³, lo que sería suficiente para cubrir todas las exportaciones rusas a la CEI, las cuales probablemente se reduzcan a medida que el precio de compra se vaya encareciendo. Así se “liberaría” una importante cantidad de gas, que podría destinarse mayoritariamente a los demás mercados europeos.

¹ R. Fernández (2009), “Russian Gas Exports Have Potential to Grow Through 2020”, *Energy Policy*, de próxima publicación.

Así, no es improbable que las exportaciones “rusas” –incluyendo las reexportaciones centroasiáticas– puedan llegar a aumentar al mismo ritmo de crecimiento que la demanda comunitaria de importaciones, en cuyo caso *South Stream* y *Nabucco* entraría en competencia directa por hacerse con los mismos mercados. Esta competencia podría ser buena para los consumidores, pero mala para *Nabucco*. Si por el contrario las compañías promotoras de *Nabucco*, con posición de dominio sobre la comercialización en sus respectivos mercados nacionales, imponen la compra del gas procedente de este gasoducto, el resultado podría ser el pago a Rusia de las cantidades contratadas que no se hayan consumido según se establece en los contratos modalidad *take or pay* (“lo tomas o lo pagas”).

Bienes públicos e intereses nacionales

En suma, como todos los proyectos de construcción de grandes gasoductos, *Nabucco* aúna costes fijos muy elevados y grandes incertidumbres, que generan dudas sobre su conveniencia. Precisamente por ello, el apoyo público, compartido por todos los socios de la UE, se hace imprescindible si se considera que esas mismas incertidumbres podrían desinhibir la realización de una obra necesaria para garantizar la competencia y/o la seguridad energética del continente.

Ahora bien, la evidencia de que este tipo de infraestructura tiene carácter de bien público no otorga de forma automática un respaldo incondicional al proyecto *Nabucco*. Esa constatación no es sino el punto de partida desde el cual se debe empezar a valorar la oportunidad del proyecto desde esta nueva perspectiva. En principio, las pretensiones de *Nabucco* de abrirse a nuevas fuentes de abastecimiento resultan poco realistas y el coste de oportunidad de bombear (sólo) gas azerí podría resultar demasiado alto, pero en cualquier caso es obligado analizar más detenidamente en qué medida estos objetivos podrían llegar a fructificar si el proyecto recibiera un apoyo creíble por parte de los responsables comunitarios. Un respaldo que tendría que ser no sólo económico sino también político, teniendo en cuenta que si ese apoyo fuera suficientemente decidido quizá fuera el *South Stream* el proyecto que se retirara de la partida. Sin embargo, esos apoyos no son fáciles de obtener en un contexto en el que priman los intereses nacionales frente a las estrategias comunitarias y donde ninguno de los países grandes tiene mucho que ganar si el proyecto sale finalmente adelante.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que BP es una de las empresas más interesadas en el desarrollo de *Nabucco*, pero lo cierto es que el Reino Unido, al igual que Irlanda, los Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y Suecia, no depende de fuentes de abastecimiento extra-europeas. La francesa Total también participa tanto en la explotación de Shah Deniz como en la construcción del BTE y quiere además entrar en el consorcio de *Nabucco* (si Turquía se lo permite), pero Francia tiene sus fuentes de suministro repartidas entre África, Rusia y el interior de Europa. Por su parte, España presenta una gran dependencia del exterior, pero su estrategia de abastecimiento está orientada hacia el sur, donde cuenta con múltiples suministradores gracias a que combina la importación a través de gasoductos con el transporte por barco.

Por último, Alemania e Italia han hecho una apuesta bastante clara de acercamiento a Rusia, consistente en generar sinergias e interdependencias suficientemente sólidas como para asegurarse que el abastecimiento ruso sea estable y esté acorde con sus necesidades de consumo energético. Por su parte, el Gobierno ruso ha favorecido esa política porque alemanes e italianos son sus principales clientes, pero también porque

son bien conscientes de que sin el apoyo de los dos grandes el margen de maniobra de los más pequeños queda notablemente debilitado. Así, se han creado consorcios (siempre con mayoría de capital ruso) para el desarrollo de inversiones *upstream* y a cambio se ha facilitado la formación de *joint ventures* para la entrada de Gazprom en el negocio *downstream* de estos países. Finalmente, en el marco de este planteamiento cooperativo, la cofinanciación del *Nord Stream* asegura el transporte del gas ruso hasta el mercado alemán a través del Báltico sin depender de terceros países, mientras que el *South Stream*, con destino a Italia, cuenta con la participación de la empresa italiana ENI.

Conclusión: En estas circunstancias, la alternativa europea se debilita, al tiempo que se afianza la estrategia rusa destinada a asegurarse una presencia predominante en los grandes mercados europeos y a desincentivar la búsqueda de alternativas que la circunden y le hagan perder su posición de monopolista sobre los pequeños mercados centroeuropeos y de monopsonista en Asia Central. Esta opción, en la medida en que traslada al exportador los costes de asegurar el abastecimiento comunitario, no es necesariamente mala. Ahora bien, si esta es la opción que finalmente se toma la UE debería ser consecuente con ella y plantear sus relaciones con Rusia de acuerdo con este objetivo. Si por el contrario la UE apuesta por *Nabucco*, debería hacerlo de manera mucho más decidida. La ambigüedad que resulta de la falta de una estrategia compartida es la peor de las opciones.

Rafael Fernández

Departamento de Economía Aplicada 1, Universidad Complutense de Madrid