



LOS PROBLEMAS ENERGÉTICOS EN LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DEL TRATADO SOBRE LA CARTA DE LA ENERGÍA

Kepa SODUPE

Eduardo BENITO

I. INTRODUCCIÓN.— II. EL APROVISIONAMIENTO EXTERNO DE LA UNIÓN EUROPEA.— III. PERSPECTIVAS DEL APROVISIONAMIENTO.— IV. EL TRATADO SOBRE LA CARTA DE LA ENERGÍA: 1. Las relaciones comerciales. 2. La cuestión de las inversiones. 3. El Tránsito de la energía. 4. Otros aspectos relevantes.— V. EL TCE Y LA SEGURIDAD DE ABASTECIMIENTO.— VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Las cuestiones relacionadas con la energía han ido adquiriendo una relevancia cada vez mayor en el estudio de las relaciones internacionales. Están cargadas, sin duda, de fuertes implicaciones políticas y económicas. Esto es así por dos razones fundamentales. La primera, porque las cuestiones mencionadas están muy próximas a intereses estratégicos de los Estados, es decir, a aspectos ligados a preocupaciones tradicionales sobre la seguridad. La segunda, porque la energía posee una incidencia extraordinaria en la consecución de objetivos económicos centrales para los Estados, tales como el crecimiento, la competitividad y el empleo.

El papel vital de la energía pasó a un primer plano a raíz de la crisis petrolífera de 1973. En efecto, esta crisis puso al descubierto la vulnerabilidad energética de los países desarrollados, entre ellos los que entonces formaban parte de la Comunidad Europea. La experiencia vivida en aquellos años parecía invitar a pensar que los países comunitarios procederían a aunar esfuerzos a



través de una política energética común. Pero esto no fue así. El celo con que los gobiernos se aferraron a mantener el control sobre el sector de la energía, dadas las ramificaciones de todo orden que tienen las políticas concernientes a la misma, ha constituido un obstáculo insalvable. Además, es necesario añadir que las diferentes estructuras de producción y consumo de los Estados miembros, así como la preferencia por canalizar la cooperación en este campo a través de cauces multilaterales alternativos, como la Agencia Internacional de la Energía, han operado en la misma dirección. Estas consideraciones explican que los intentos por introducir un nuevo capítulo sobre política energética común, tanto en el Tratado de Maastricht como en el de Amsterdam, no hayan tenido éxito.

No obstante, la ausencia de una política energética común no significa que la Unión Europea no haya emprendido un buen número de acciones en este terreno. La existencia de problemas de seguridad de abastecimiento, el desarrollo del mercado interior y la necesidad de abordar el problema medioambiental representan razones insoslayables para una intervención comunitaria, pese a todas las dificultades, en temas energéticos.

No cabe duda de que la dependencia energética que presenta el conjunto de la Unión Europea convierte a la seguridad de abastecimiento en un motivo de atención permanente de instituciones como la Comisión Europea. Como se verá más adelante, esta institución ha arbitrado diferentes medidas para garantizar dicha seguridad. Entre ellas, quizás, destaque por su alcance la consecución de un acuerdo internacional, el Tratado sobre la Carta de la Energía. Precisamente, este artículo quiere poner de relieve aspectos centrales de la dependencia energética, especialmente en lo que atañe al petróleo y al gas, y ofrecer una idea, por tanto, de la dimensión que adquiere el problema de la seguridad de abastecimiento. En íntima conexión con el mismo, trata de subrayar las oportunidades y los límites que encierran iniciativas como la del Tratado mencionado en relación con determinadas manifestaciones de la dependencia exterior.



II. EL APROVISIONAMIENTO EXTERNO DE LA UNIÓN EUROPEA

A finales de los años cincuenta comenzaron a producirse cambios fundamentales en las pautas de consumo energético de Europa occidental. Como consecuencia de los bajos precios del petróleo en los mercados internacionales, el carbón, hasta entonces la fuente de energía preponderante, fue cediendo terreno¹. En 1971, el petróleo llegó a representar el 60% del consumo de la Europa de los Seis. Pero tras la crisis petrolífera mencionada con anterioridad, en Europa, como en otros lugares del mundo desarrollado, se pusieron en marcha políticas de diversificación y ahorro energético, tratando con ello de reducir la entidad adquirida por el petróleo. De aquí arranca el interés por impulsar la utilización del gas natural y la energía nuclear, así como por desarrollar las llamadas energías alternativas.

A pesar de ello, cuando se analiza la estructura de consumo energético de la Unión Europea en la actualidad, el petróleo sigue ostentando una posición privilegiada. En 1995, suponía el 42% del consumo total. A una distancia ciertamente considerable se encontraban la electricidad primaria y el gas, ambas con un 20%. En último lugar, se hallaba el carbón, aún en pleno periodo de retroceso, con un 17%. Estas características de la estructura de consumo determinan un elevado grado de dependencia externa en el aprovisionamiento energético.

La dependencia energética de la Unión Europea queda patente al establecer una comparación entre el consumo y las importaciones comunitarias². Los países de la Unión Europea en su conjunto presentaban, a mediados de los años noventa, una tasa de dependencia externa próxima al 50%³. Tomando en cuenta las distintas fuentes primarias de energía, el mayor grado de dependencia se registra en el caso del petróleo, llegando a alcanzar un porcentaje cercano al 80%. A continuación, habría que ubicar al gas y al carbón, con tasas de dependencia en ambos casos del 40%.

1. D. EVANS, *The Politics of Energy*, London, Macmillan, 1976, p. 59; D. Swann, *The Economics of the Common Market*, 8th Ed., London, Penguin Books, 1995, pp. 278-279.

2. Un análisis interesante sobre la dependencia energética de la Unión Europea puede encontrarse en: J.-P. PAUWELS, *Géopolitique de l'Approvisionnement Énergétique de l'Union Européenne au XXIe Siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1997, Vol. II.

3. La tasa de dependencia, tanto general como en cada una de las fuentes primarias de energía, viene dada por el cociente entre las importaciones netas y el consumo.



Cuadro nº 1
 CONSUMO E IMPORTACIONES DE ENERGÍA 1985-2020*
 (mill. tpe)

Producto	1985	%	1990	%	1995	%	2010	%	2020	%
Consumo	1.241	100	1.314	100	1.363	100	1.571	100	1.637	100
Petróleo	512	41,3	545	41,5	576	42,3	613	39,0	622	38,0
Gas	198	16,0	222	16,9	273	20,1	421	26,8	502	30,7
Carbón	316	25,5	301	22,9	238	17,4	217	13,8	201	12,3
Otras**	214	17,3	246	18,7	275	20,2	319	20,3	312	19,1
Importaciones	526	42,4	644	49,0	651	47,8	953	60,7	1.107	67,6
Petróleo	382	74,6	461	84,6	447	77,6	564	92,0	606	97,4
Gas	69	34,7	92,3	41,6	109	39,7	263	62,5	371	73,9
Carbón	74	23,5	88,3	29,3	94	39,7	125	57,6	129	64,2
Electricidad	1	0,6	2,33	0,9	2	0,5	1,3	0,4	1,7	0,5

* Consumo: Expresado en totales y en %.

Importaciones: Expresadas en totales y en % sobre consumo.

** Incluye nuclear, hidroeléctrica, eólica, importaciones netas de electricidad y otras fuentes.

Fuente: Comisión Europea, *Energy in Europe, Annual Energy Review, 1999* y *Europe de l'Énergie en 2020: un approche par scénario, Energy in Europe, édition spéciale, 1996*.

Las tasas de dependencia varían en cada Estado miembro, pero, pese a ello, pueden distinguirse tres grupos principales. Junto al Reino Unido, exportador neto de energía, existen algunos Estados, tales como Holanda y Dinamarca, que cubren la mayor parte de su consumo con producción autóctona. En un segundo grupo, se sitúan países como Alemania, Francia, Suecia y Finlandia que, gracias, en la mayoría de los casos, al desarrollo de importantes programas nucleares, han conseguido situar sus niveles de dependencia energética entre un 40 y un 60%. Un último grupo, compuesto por el resto de los países comunitarios, se caracteriza por efectuar importaciones por encima del 60% del consumo total. Sus tasas de dependencia oscilan entre el 98% de Luxemburgo y el 65% de Austria, Grecia e Irlanda.



Cuadro nº 2

PROCEDENCIA DE LAS IMPORTACIONES DE CRUDO DE LA UNIÓN EUROPEA
(en %)

Origen	1985	1990	1992	1993	1994	1995
Noruega	7,1	12,8	15,9	17,9	19,9	22,8
URSS/NEI	6,6	9,2	9,7	11,2	13,2	12,4
Africa	27,7	32,2	30,2	25,5	25,4	24,9
Argelia	4,8	4,8	4,3	4,0	4,1	3,7
Libia	10,3	12,4	11,4	10,6	10,5	10,4
Egipto	3,4	2,6	2,5	1,6	1,4	1,3
Nigeria	11,5	6,8	7,4	6,4	7,4	6,0
Oriente Medio	26,2	39,3	36,8	40,1	35,1	35,9
Arabia Saudita	6,6	12,2	19,1	19,3	18,0	18,2
Irán	6,7	13,6	11,1	12,0	10,2	11,7
Kuwait	1,4	2,5	1,4	4,7	2,9	2,7
América Latina	8,4	6,4	6,7	5,1	4,4	3,8
México	5,4	4,2	4,1	3,0	2,5	1,6
Venezuela	3,0	2,2	2,6	2,1	1,9	2,2
...
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat

Un modo complementario de analizar la dependencia energética hace referencia a la procedencia del suministro. Aunque el peso de cada área de origen varía según se trate de petróleo o gas, existe una característica común en dicho análisis, esto es, la concentración geográfica. En el caso del crudo, el mayor porcentaje del abastecimiento procede de Oriente Medio, más concretamente de Arabia Saudita, Irán y Kuwait. Esta región provee en nuestros días más del 35% del petróleo que llega a la Unión Europea. Pese a ser tan sólo la mitad del porcentaje que representaba antes de la crisis del petróleo, Oriente Medio sigue siendo el principal origen de este combustible. Además de las medidas para reducir esta dependencia citadas más arriba, el avance de la participación de Noruega en el abastecimiento a Europa explica en gran parte el retroceso de las importaciones de Oriente Medio. Noruega suministra hoy cerca



del 23% del crudo total importado por la Unión Europea. África exporta, fundamentalmente desde Libia, Nigeria, Argelia y Egipto, un 25% de ese total. Una proporción más modesta, superior al 12%, procede de la antigua Unión Soviética, principalmente de la Federación Rusa.

Cuadro n° 3

PROCEDENCIA DE LAS IMPORTACIONES DE GAS NATURAL DE LA UNIÓN EUROPEA (%)

Origen	1985	1990	1992	1993	1994	1995
Noruega	33,8	24,9	22,9	22,3	24,2	21,6
URSS/NEI	38,7	47,7	47,0	48,8	54,2	47,7
Argelia	25,9	26,0	28,6	27,6	21,5	27,4
Libia	1,6	1,4	1,4	1,2	0,1	1,1
...
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat

La concentración es aún mayor cuando se estudian las importaciones de gas natural. En este caso, tres regiones dan cuenta prácticamente del 100% del gas suministrado desde fuera de la Unión Europea. En primer lugar, se colocaría la antigua Unión Soviética, con el 48%, seguida por Argelia y Noruega, con el 27 y 21% respectivamente. Mientras que la participación de Argelia ha tendido a mantenerse desde 1985, la de Noruega ha mostrado una clara propensión a la baja. Por su parte, los porcentajes de abastecimiento de la antigua Unión Soviética dan un importante salto adelante entre 1985 y 1990, para mantenerse posteriormente entorno a una cifra próxima al 50%. El resto de los países proveedores, con la excepción de Libia, no alcanzan individualmente el 1%.

Las experiencias de los Estados miembros en cuanto a las áreas de aprovisionamiento de energía son muy diversas. En lo que concierne al petróleo los mayores porcentajes de concentración geográfica tienen lugar en Grecia, con respecto a Oriente Medio, con un 77%. Aunque, con una proporción menor de importaciones de esta región, países comunitarios como Holanda, Bélgica y Francia arrojan índices superiores al 50%. Austria y Portugal muestran tantos por ciento similares, pero en relación con África. En lo relativo al gas, los



grados de concentración más sobresalientes, próximos al 100%, se registran en Finlandia y Austria, con respecto a la Federación Rusa, y en España, con respecto a Argelia. Muy cerca se sitúa Alemania, con un 80% del gas que importa proveniente de Noruega. Sin llegar a cotas tan extremas, Bélgica e Italia obtienen el 65 y 56% de su abastecimiento externo en Argelia, mientras que Francia adquiere el 44% del suyo en la antigua Unión Soviética.

III. PERSPECTIVAS DEL APROVISIONAMIENTO

La estructura de consumo de la Unión Europea puede registrar notables cambios de aquí al año 2020. De los distintos escenarios diseñados por la Comisión Europea pueden detectarse varias tendencias principales⁴. El petróleo, cuyo consumo aumenta modestamente, continuará ocupando el primer puesto pese a que su participación desciende significativamente. La transformación más sustancial está protagonizada por el gas. Su posición en la mencionada estructura se reforzará, creciendo su consumo a una tasa considerablemente más intensa que en el pasado. El carbón es la única fuente primaria que perderá peso, tanto en términos absolutos como relativos. La decisiva incidencia de esta fuente sobre cuestiones medioambientales determinará que su porcentaje experimente el declive más notorio. Finalmente, la electricidad primaria parece ser que mantendrá su peso relativo actual. Es destacable el hecho de que la disminución del consumo de energía de origen nuclear es compensada por un incremento del de las energía renovables.

En cuanto a los niveles de dependencia energética de la Unión Europea, todo parece indicar que aumentarán sensiblemente para el año 2020. Tomando en consideración las previsiones realizadas por la Comisión, la tasa general de dependencia podría situarse alrededor del 70%. En relación con las principales fuentes de energía primaria, petróleo, gas y carbón, estiman que los índices de aprovisionamiento externo es probable que se acerquen al 97, 74 y 64%,

4. La Comisión Europea ha considerado diferentes escenarios respecto a la estructura de consumo y la dependencia energética de cara al año 2020. De estos diferentes escenarios, los datos contenidos en el cuadro nº 1 corresponden al denominado *Conventional Wisdom*. Esta opción no contempla grandes cambios en la evolución de la economía mundial. Da por supuesta la continuidad de los principales problemas económicos y sociales de carácter estructural y proyecta hacia el futuro las pautas de cambio, actualmente en curso, en el sector de la energía. A este respecto, ver: Commission Européenne, *Europe de l'Énergie en 2020: un approche par scénario*, Energy in Europe, édition spécial, 1996.



respectivamente. Incluso, en un escenario que favorezca decididamente la producción comunitaria, en detrimento de factores económicos y medioambientales, la tasa general de dependencia, según también estimaciones de la Comisión, alcanzaría el 60%.

Hay varias razones que explican esta evolución previsible de la dependencia energética, especialmente en los casos del petróleo y el gas. En primer lugar, la producción de hidrocarburos procedente de los yacimientos del Mar del Norte experimentará un declive. Esta producción que juega un papel destacado en el aprovisionamiento de la Unión Europea está previsto que alcance un máximo alrededor del año 2000, para comenzar a continuación a disminuir. En segundo lugar, las políticas de ahorro energético parecen ofrecer menos posibilidades que en el pasado. Hasta fechas recientes, la reducción de los niveles de intensidad energética, impulsada principalmente por las mejoras en el consumo industrial, ha sido notable. Sin embargo, los expertos indican que dichos niveles tenderán a mantenerse estables o a decrecer levemente a largo plazo. Por último, determinadas fuentes de energía como el carbón y la de origen nuclear verán sus posibilidades fuertemente recortadas. La primera por motivos medioambientales y la segunda por motivos de coste económico y de oposición de la opinión pública⁵. En consecuencia, el crecimiento del consumo en la Unión Europea tendrá que ser satisfecho recurriendo a mayores importaciones de petróleo y gas de fuentes externas al propio ámbito comunitario.

Dados este aumento de la dependencia y el papel que regiones con un elevado grado de volatilidad política pueden tener en el suministro futuro de energía a la Unión Europea, no es de extrañar que sus instituciones hayan prestado una atención renovada a las repercusiones que se derivan de las circunstancias mencionadas. Aunque, como se ha dicho anteriormente, no cabe hablar de una política comunitaria en sentido estricto, la Unión Europea ha emprendido distintas actividades en el campo de la energía. Una de las más destacadas concierne precisamente al problema de la seguridad de abastecimiento.

La preocupación por esta cuestión ha quedado reflejada en distintos documentos elaborados por la Comisión Europea⁶. En ellos, la seguridad de abastecimiento ha sido definida como "la posibilidad de garantizar la satisfacción

5. F. MACGOWAN (Ed.), *European Energy Policies in a Changing Environment*, Heidelberg, Physica-Verlag, 1996, p. 176.

6. Ver COMISIÓN EUROPEA, *Por una Política Energética de la Unión Europea*, Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995, pp. 28-29; *Una Política Energética para la Unión Europea*, Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996, pp. 31-32.



continua de las necesidades básicas de energía". Esto supone, a corto plazo, la capacidad de evitar los cortes de suministro en el supuesto de interrupciones del abastecimiento, como consecuencia de circunstancias excepcionales. Complementariamente, representa, a largo plazo, la capacidad para garantizar, con arreglo a condiciones económicas, un suministro energético seguro, fiable y suficiente.

La Comisión Europea ha propuesto medidas diversas con la pretensión de satisfacer este objetivo tan vital de seguridad de abastecimiento. Entre las medidas a corto plazo, destacan el establecimiento de stocks de energía y los sistemas de intercambio de recursos en casos de emergencia. Puede señalarse que la creación de stocks representa una de las primeras acciones impulsadas por la Comunidad, incluso antes del estallido de la crisis de 1973⁷. Las propuestas a largo plazo han sido considerablemente más variadas. Podrían mencionarse las que afectan a la diversificación de fuentes y áreas de aprovisionamiento, la eficiencia energética, los programas de asistencia técnica a distintos países para racionalizar sus estructuras energéticas y la intensificación de relaciones con instituciones internacionales como la AIE, la AIEA o el Banco Mundial para promover proyectos de naturaleza financiera o técnica en el campo de la energía.

La cooperación internacional es un instrumento idóneo para llevar a la práctica muchas de estas medidas, entre ellas las de consolidación y diversificación de áreas de aprovisionamiento. En consecuencia, la Unión Europea se ha embarcado en distintos procesos de diálogo con los países del Consejo del Golfo, la cuenca Sur del Mediterráneo y el Este europeo. Uno de los principales logros de estos procesos de diálogo está constituido por el Tratado sobre la Carta de la Energía. Este acuerdo internacional crea un marco de cooperación excepcional que puede permitir la intensificación de las relaciones entre productores y consumidores en el continente europeo. ¿En qué medida el desarrollo de este texto legal puede hacer posible una menor dependencia de áreas de aprovisionamiento no europeas, reduciendo así los porcentajes de importaciones de regiones tan inestables como África del Norte y Oriente Medio?

7. Ya en 1968, la Comunidad aprobó el mantenimiento de stocks de emergencia equivalentes a 65 días, que en 1975 fueron elevados a 90. Ver: J. H. MATLÁRY, *Energy Policy in the European Union*, London, Macmillan, 1997, p. 18 .



IV. EL TRATADO SOBRE LA CARTA DE LA ENERGÍA

El TCE fue la continuación de la Carta Europea de la Energía firmada en diciembre de 1991. Este documento constituyó una mera declaración de intenciones de los Estados firmantes. No obstante, éstos estimaron que era necesario dar un carácter más vinculante a los principios contenidos en ella. De ahí, la aprobación del Tratado tres años más tarde, en diciembre de 1994, en el cual pusieron su firma, además de todos los Estados europeos, un grupo de Estados no europeos pertenecientes a la OCDE. De los Estados que suscribieron la Carta, sólo los Estados Unidos y Canadá dejaron de participar en el Tratado.

Al impulsar estas iniciativas, la Unión Europea pretendió apoyar las reformas y frenar el declive del sector energético en el Este Europeo, especialmente en Rusia. Pero, además, sus Estados miembros vieron en él un medio de excepcional importancia para acceder a los vastos recursos energéticos de la antigua URSS. El TCE puede contribuir a consolidar e incluso aumentar el aprovisionamiento de energía, principalmente de gas, procedente de Rusia. Adicionalmente, puede ser decisivo para poner en marcha nuevas áreas de producción de hidrocarburos en países como Kazajstán, Turkmenistán y Azerbayán⁸. Finalmente, puede constituir un instrumento que asegure las rutas de transporte de la energía.

El TCE representa un tratado multilateral único⁹. Nunca con anterioridad habían intervenido tantos participantes en la elaboración de un acuerdo internacional que abarcara aspectos muy diversos de todo un sector económico, en este caso de uno tan vital como el de la energía. No se trata aquí de realizar un análisis exhaustivo del Tratado. En la exposición que sigue únicamente se ponen de relieve aquellas partes del mismo que guardan una mayor relación con los problemas de seguridad de abastecimiento. Estas partes son las relativas al comercio, la promoción y protección de inversiones y el tránsito¹⁰.

8. Existe una abundante literatura en relación con la explotación de los recursos energéticos del Mar del Caspio. Ver: O. SKAGEN, *Caspian Gas*, London, Royal Institute of International Affairs, 1997; J. ROBERTS, "Unlocking the Caspian", *Energy Economist*, mayo 1998; C. LOCATELLI, "Les enjeux caspienne-Russie dans l'approvisionnement gazier asiatique", *Revue de l'Énergie*, n° 501, 1998.

9. El texto del "Tratado sobre la Carta de la Energía" puede encontrarse en: *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 380, 31 diciembre 1994.

10. Para un análisis más completo del Tratado sobre la Carta de la Energía, puede consultarse: R. S. AXELROD, "The European Energy Charter Treaty: Reality or Ilusion?", *Energy Policy*, Vol. 24, n° 6, 1996; J. TOUSCOZ, "Le Traité de la



1. *Las relaciones comerciales*

Ante la complementariedad de intereses entre países productores y consumidores en Europa, las relaciones comerciales hubieran mostrado, incluso en ausencia del Tratado, una clara propensión al alza. Pero no cabe duda de que la puesta en marcha de sus disposiciones puede introducir un grado de transparencia y estabilidad que multiplique las posibilidades de intercambio. En este terreno, el TCE pretende facilitar el acceso a los mercados internacionales de la energía en términos comerciales y el establecimiento de un mercado libre y competitivo para productos y materiales energéticos¹¹. El núcleo de las disposiciones comerciales está constituido por la incorporación, con algunas excepciones, de la normativa del GATT al texto del Tratado. Esto representa la aplicación de la cláusula de "nación más favorecida" (NMF) a las economías en transición, pese a no formar parte de dicho acuerdo. Debe manifestarse que nada de lo previsto en el Tratado deroga los compromisos asumidos por aquellas Partes contratantes que sean miembros del GATT. La contribución esencial del mismo viene dada por la regulación de las relaciones comerciales cuando alguna de las Partes no pertenezca a esta organización. Llama la atención que dicha regulación se halle en la parte transitoria del Tratado¹². Se entiende que tiene un carácter interino, siendo de validez mientras se mantenga la situación de no pertenencia de algunas de las Partes al GATT. El objetivo último parece radicar en la adhesión de todos los Estados firmantes a este acuerdo multilateral. En este sentido, la aplicación parcial de las normas del GATT al ámbito de la energía puede representar un paso intermedio de sumo interés.

Además de la introducción de las normas del GATT, el Tratado incorpora otras disposiciones comerciales entre las cuales destacan, debido a la influencia que pueden tener sobre la liberalización de los intercambios, las relativas a las

Charte de l'Énergie (Aspects Juridiques), *Revue de l'Énergie*, nº 481, octubre 1996; K. SODUPE, "El Tratado sobre la Carta de la Energía: un análisis de sus orígenes y disposiciones", *Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario*, IV, 1998.

11. De las actividades comerciales reguladas por el Tratado, quedan excluidas las concernientes a materiales nucleares. El comercio de este tipo de productos se remite al contenido de los Acuerdos de Asociación y Cooperación firmados entre la Unión Europea y diversos países de la antigua Unión Soviética. Asimismo, cabe mencionar que, si bien las enmiendas aprobadas en 1998 han incluido el comercio de bienes de equipo, el texto original del Tratado lo había excluido de la lista de productos y materiales energéticos.

12. Efectivamente, los aspectos comerciales son abordados en la parte del Tratado dedicada a cuestiones transitorias. Ver: "Tratado sobre la Carta de la Energía", *op. cit.*, artículo 29.



condiciones de competencia en el sector energético. Con la firma del TCE, las Partes contratantes aceptan esforzarse por disminuir las distorsiones en el funcionamiento correcto del mercado y las barreras a la libre competencia. El acuerdo exige la adopción de legislación que evite toda conducta anticompetitiva, bien sea ésta unilateral o concertada. Sin embargo, cabe apreciar en el texto una imprecisión en la definición de conceptos como conducta anticompetitiva, barreras a la libre competencia o distorsiones de mercado. Con el objeto de llenar el vacío legislativo en las economías en transición, el Tratado alude a que aquellos Estados con más experiencia en materia de competencia atenderán las solicitudes de asistencia técnica presentadas a tal efecto. Asimismo, establece un sistema específico de consultas entre las Partes contratantes, al margen del procedimiento general de solución de controversias, en caso de que se produzcan actuaciones anticompetitivas¹³.

Hay que añadir que el Tratado no realiza una aportación decisiva para congelar los niveles de protección. Hay un esbozo de cláusula *standstill* por el cual las Partes se comprometen a no aumentar los aranceles u otros gravámenes que recaigan sobre el comercio por encima de determinados niveles de referencia. Sin embargo, incrementos son posibles siempre que se proceda con arreglo a las normas del GATT y se consulte con las Partes afectadas por tales medidas.

2. *La cuestión de las inversiones*

En materia de inversiones, el TCE trata de crear un contexto legal que dinamice los flujos internacionales de capital. Gracias a la creación de dicho contexto, las empresas de la Unión Europea pueden contribuir a suplir las graves insuficiencias financieras y, en consecuencia, restaurar y expandir la capacidad productiva, así como el sistema de transporte, de los principales países ricos en recursos energéticos de la antigua URSS. Pero las expectativas iniciales respecto a la posibilidad de introducir el principio de trato nacional en todas las fases de una inversión no se vieron cumplidas. De hecho, esta fue una de las cuestiones más conflictivas a lo largo de las negociaciones y la

13. Buena parte del artículo relativo a competencia está dedicado a puntualizar este sistema de consultas específico en caso de que se produzcan conflictos entre las Partes en este terreno. Ver: "Tratado sobre la Carta de la Energía", *op. cit.*, artículo 6.



disconformidad con el planteamiento dado a la misma en el Tratado determinó, en gran medida, que los Estados Unidos y Canadá rehusaran firmarlo.

De manera no coincidente con las expectativas iniciales comentadas, el Tratado distingue el momento previo y el momento posterior a una inversión. En lo que atañe al momento previo o a la realización de la inversión¹⁴, sus disposiciones no son excesivamente innovadoras. Los Estados firmantes sólo se comprometen a "procurar conceder" a los inversores de otros países un trato no menos favorable que el que otorgan a sus propios inversores o a los inversores de otras Partes contratantes, habiendo de aplicarse el que resulte más beneficioso. En cambio, el tratamiento del momento posterior a la inversión, es decir, de inversiones ya realizadas por inversores extranjeros, es de mayor alcance. Cada uno de los Estados firmantes "concederá" a dichas inversiones, al igual que a las actividades relacionadas con ellas -como las de gestión, mantenimiento, uso, disfrute o liquidación-, bien trato nacional, bien trato de nación más favorecida. Al igual que en el caso anterior, habrá de elegirse el más favorable.

Es necesario reseñar que la regulación de la fase de pre-inversión es provisional. En el transcurso de las negociaciones sobre el TCE, los Estados participantes asumieron el compromiso de reconsiderar el tratamiento dado a la realización de inversiones. Así, el propio texto del TCE recoge que un segundo Tratado establecerá con carácter obligatorio para las Partes, y con arreglo a las condiciones que en él se incluyan, la concesión del trato más favorable de los descritos con anterioridad para la fase previa de una inversión. Las negociaciones conducentes a este nuevo acuerdo comenzaron a finales de 1994 y habían de concluir antes de finales de 1997.

Aparte de promover inversiones, el TCE contiene un sistema de protección de las mismas. En caso de que un inversor extranjero sufra pérdidas debidas a un conflicto armado, estado de excepción, disturbio u otro acontecimiento similar en suelo de una Parte contratante, recibirá de ésta el trato más favorable que aplique a cualquier inversor, ya sea propio o de un tercer Estado. En una línea similar, las inversiones extranjeras no serán objeto de nacionalización, expropiación o medidas equivalentes, a no ser que se realicen por motivo de interés público, de manera no discriminatoria, con arreglo al debido

14. El TCE define como "realización de inversiones": efectuar nuevas inversiones, adquirir, en todo o en parte, inversiones ya existentes, o bien dedicarse a distintos campos de inversión. Ver: "Tratado sobre la Carta de la Energía", *op. cit.*, artículo 1.



procedimiento legal y mediante el pago de una indemnización rápida, adecuada y efectiva.

3. *El tránsito de la energía*

El tránsito es sin duda un pilar esencial del TCE. Aunque su regulación forma parte de las disposiciones comerciales del Tratado, se ha preferido, por su importancia, tratarla de manera diferenciada. Resolver satisfactoriamente las cuestiones ligadas al mismo resulta de gran trascendencia para los países de la Unión Europea. La continuidad de los flujos de energía de los NEI, principalmente de Rusia, hacia los mercados comunitarios puede verse amenazada por una diversidad de problemas políticos y económicos. Las exportaciones de gas de Rusia que atraviesan Ucrania para dirigirse a Alemania, Francia e Italia se han visto interrumpidas en varias ocasiones con motivo de disputas entre ambos países. Problemas similares han surgido ante el paso de hidrocarburos procedentes de la región productora del Caspio por suelo ruso¹⁵. Con alguna frecuencia, las autoridades rusas han supeditado el discurrir de estos flujos de energía a las posibilidades de venta de sus propios recursos energéticos en los mercados internacionales.

En la medida en que los Estados ajusten su comportamiento al texto del Tratado, la posibilidad de que conflictos como los descritos disturben los flujos comerciales se verá reducida sustancialmente. En términos generales, el tránsito es definido como el transporte de productos y materiales energéticos a través del territorio de una Parte contratante que procedentes de otro Estado se dirijan a un tercer Estado, siempre que alguno de ellos sea parte del TCE. Los Estados firmantes aceptan adoptar las medidas necesarias para facilitar el paso de estos productos y materiales con arreglo al principio de libre tránsito y sin establecer distinciones en cuanto al origen, destino o propiedad de los mismos. Asimismo, se comprometen a tratar los productos y materiales energéticos en tránsito de forma no menos favorable que los que procedan de o estén destinados a su propio territorio. En el supuesto de que el tránsito no pueda producirse en condiciones comerciales, dada la insuficiencia de las infraestructuras

15. La explotación de los ricos yacimientos de hidrocarburos del mar Caspio refuerza aún más el interés de las disposiciones relacionadas con el tránsito. Sobre este punto puede consultarse: O. ULIANOVA, “¿Nueva Guerra Energética? El escenario de Asia Central”, *Estudios Internacionales*, Vol. XXX, n° 118, 1997, pp. 170-173.



existentes, las Partes contratantes no pondrán obstáculos a la construcción de nuevas instalaciones. Algunos autores han señalado la posibilidad de creación de nuevas infraestructuras como un rasgo novedoso en el Derecho Internacional¹⁶.

Preservar la continuidad del tránsito en situaciones de conflicto de intereses es un aspecto fundamental. El Tratado establece que, en caso de cualquier controversia relacionada con ella, ninguna Parte contratante podrá interrumpir o reducir el flujo de productos y materiales energéticos antes de que llegue a término el procedimiento de conciliación especial previsto en él¹⁷. Este procedimiento solamente se abrirá una vez que se hayan agotado todos los medios de solución de disputas, ya sean contractuales o de otro tipo, acordados previamente por las Partes. Con arreglo al mismo, cualquier Parte contratante implicada en una controversia de tránsito podrá requerir al Secretario General que designe un mediador. Si el mediador no logra un acuerdo en el plazo de noventa días deberá recomendar una solución y decidir los aranceles y condiciones que habrán de ser observados hasta que la disputa sea resuelta.

4. *Otros Aspectos Relevantes*

La explotación de los recursos energéticos en el área del TCE no se contempla separada de los problemas medioambientales. Sin embargo, en la lista de prioridades de los Estados firmantes las preocupaciones económicas, entre ellas la de seguridad de abastecimiento, parecen estar por encima de las preocupaciones medioambientales. El Tratado no establece compromisos firmes en este terreno. Urge solamente a los Estados a hacer cuanto esté en su mano para minimizar, de forma eficaz desde el punto de vista económico, los efectos perniciosos sobre el medio ambiente, como consecuencia de actividades relacionadas con el ciclo de la energía. Pese a ser de interés la inclusión del principio "quien contamina ha de pagar", no se produce la incorporación de procedimientos o mecanismos capaces de llevar a la práctica dicho principio. La aprobación del "Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos

16. M. M. ROGGENKAMP, "Transit of Network-bound Energy: The European Experience", en T. W. WALDE (Ed.), *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade*, Dordrecht, Kluwer, 1996, p. 510.

17. Es necesario señalar que, al igual que en las cuestiones de competencia, aunque con un carácter vinculante muy superior, el Tratado establece en materia de tránsito un procedimiento especial para la solución de controversias. Ver: "Tratado sobre la Carta de la Energía", *op. cit.*, artículo 7.



medioambientales relacionados”, que tuvo lugar al mismo tiempo que la del Tratado en diciembre de 1994, pretendía desarrollar las disposiciones de este último, pero su contenido no representa realmente un avance significativo, al adolecer de la misma ausencia de carácter vinculante para las Partes.

Un aspecto de gran interés del TCE reside en que define procedimientos que permiten presagiar, especialmente en el capítulo de inversiones, un elevado grado de cumplimiento de sus disposiciones. En efecto, el Tratado incorpora normas detalladas para la solución de controversias. Estas normas van más allá de las recogidas en la Ronda Uruguay del GATT y constituyen un nuevo hecho sin precedentes en el Derecho Internacional¹⁸. No ponen en cuestión procedimientos específicos, como los que tratan de dirimir disputas sobre competencia o tránsito. El Tratado contempla dos tipos de conflicto: por una parte, entre inversores y Estados y, por otra, entre Estados. Dependiendo del tipo de conflicto, establece mecanismos de arbitraje distintos. Pero quizás lo más importante sea que, en ambos casos, los laudos arbitrales son firmes y vinculantes para las partes en litigio.

El Tratado incorpora un conjunto de excepciones y disposiciones transitorias. Las primeras afectan, entre otros supuestos, a la protección de la vida humana, animal o vegetal, la preservación de los intereses de seguridad y la pertenencia a Acuerdos de Integración Económica. En cuanto a las segundas, debe mencionarse que el TCE fue redactado pensando en economías de mercado plenamente desarrolladas. No era éste el caso de las economías en transición, a medio camino entre la economía planificada y la economía de mercado. Era poco realista esperar que todos los países participantes, en especial los surgidos de la antigua Unión Soviética, fueran capaces de implementar de forma inmediata todas las disposiciones del Tratado. Por esta razón, el TCE admite, para las 24 economías en transición, determinadas excepciones temporales al cumplimiento de sus preceptos. En cualquier caso, este régimen transitorio dejará de tener validez, dando paso al pleno cumplimiento de las obligaciones de las Partes, el 1 de julio del 2001, a no ser que alguna de éstas considere oportuno solicitar una prórroga del periodo de suspensión temporal.

Tras la firma del Tratado, una mayoría de Estados convinieron, siguiendo lo dispuesto en el mismo, en aplicarlo provisionalmente, a la espera de su entrada en vigor definitiva. Estaba previsto que ésta se produjera a los noventa días de presentado el trigésimo instrumento de ratificación. Habiéndose satis-

18. J. PAULSSON, "Arbitration Without Privity", en WÄLDE, T. W., *The Energy Charter Treaty*, op. cit., p. 422.



fecha esta última condición a mediados de enero de 1998, después de consumarse los necesarios procesos de ratificación internos, las disposiciones del TCE, así como las del Protocolo sobre la Eficacia Energética, pasaron a gozar formalmente de plena fuerza legal el 16 de abril del mismo año.

El TCE crea dos instituciones de carácter permanente: la Conferencia sobre la Carta de la Energía y la Secretaría. La primera de estas instituciones está llamada a desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la cooperación entre los Estados miembros. Así, pocos días después de quedar abierto para la firma el TCE, la Conferencia sobre la Carta de la Energía, congregada de manera provisional, daba inicio a unas negociaciones para cerrar un acuerdo sobre un segundo tratado que mejorara el tratamiento dado a las inversiones en la fase de preinversión. Pese a los avances logrados en la eliminación de situaciones de discriminación en el acceso a recursos o actividades energéticas, la Conferencia sobre la Carta reunida en abril de 1998, ahora de manera plenamente legal, no pudo aprobar el texto de este nuevo tratado. En cambio, la Conferencia sí dio luz verde, siguiendo lo estipulado en el Tratado a este respecto, a una serie de enmiendas relativas a la vertiente comercial del mismo¹⁹. Estas enmiendas hacen referencia a la introducción de los bienes de equipo energéticos en las relaciones comerciales cubiertas por el Tratado, la mejora de la cláusula *stand-still*, tendente a evitar aumentos en los niveles de protección de las Partes contratantes, y la adaptación de las menciones al GATT a la constitución de la Organización Mundial del Comercio tras las finalización de la Ronda de Uruguay. Al igual que el Tratado, las enmiendas son susceptibles de ser aplicadas provisionalmente. Entrarán definitivamente en vigor a los noventa días de que los tres cuartos de las Partes contratantes hayan presentado los correspondientes instrumentos de ratificación.

19. Energy Charter Secretariat, "Amendment to the Trade-Related Provisions of the Energy Charter Treaty", Brussels, 10 June 1998.



Cuadro n° 4
ESTADO DE LA RATIFICACIÓN DEL TCE

1. Estados firmantes que han presentado los instrumentos de ratificación

Albania	Estonia	Luxemburgo
Alemania	Finlandia	Macedonia
Armenia	Francia	Moldavia
Austria	Georgia	Mongolia
Azerbaiyán	Grecia	Portugal
Bélgica	Holanda	Reino Unido
Bulgaria	Hungría	República Checa
Chipre	Irlanda	Rumanía
Comunidades Europeas	Italia	Suecia
Croacia	Kazkhastán	Suiza
Dinamarca	Kyrgyzstán	Tajikistán
Eslovaquia	Letonia	Turkmenistán
Eslovenia	Liechtenstein	Ucrania
España	Lituania	Uzbekistán

2. Estados firmantes que han completado sus procedimientos internos, pero que no han presentado los instrumentos de ratificación

Bosnia - Herzegovina
Turquía

3. Estados firmantes que no han completado sus procedimientos internos de ratificación

Australia	Islandia	Noruega
Bielorrusia	Japón	Polonia
Federación Rusa	Malta	

4. Estados u Organizaciones con Status de Observador

1. Estados:

Arabia Saudita	Emiratos Arabes Unidos	Omán
Argelia	Estados Unidos	Qatar
Bahrein	Kuwait	Túnez
Canadá	Marruecos	Venezuela

2. Organizaciones Internacionales:

Agencia Internacional Energía	Consejo Energía Eléctrica-CEI	Organización Mundial Comercio
BERD	Comisión Económica Europa-NU	OCDE
Banco Mundial		

Fuente: Energy Charter Secretariat. La información de este cuadro corresponde al 6 de junio de 2000.



Hay que destacar que la Conferencia sobre la Carta ha llevado a cabo una notable actividad en cuestiones de tránsito. Así, en su reunión de diciembre de 1998 aprobó un conjunto de normas sobre el procedimiento de conciliación de disputas en materia de tránsito de energía²⁰. Estas normas constituyen un desarrollo de las disposiciones que a este respecto prevé el propio Tratado. En esta misma reunión, la Conferencia sobre la Carta decidió declarar las cuestiones de tránsito como actividad prioritaria para 1999. El mismo grupo de trabajo que preparó las normas mencionadas anteriormente recibió el encargo de elaborar un Marco Multilateral sobre Tránsito con el propósito de reforzar el régimen legal que regula este tipo de problemas en el espacio euro-asiático.

V. EL TCE Y LA SEGURIDAD DE ABASTECIMIENTO

Aunque es posible que el TCE deje sentir sus efectos a largo plazo, no cabe duda de la notable contribución que puede realizar a la ordenación de las relaciones en materia energética en Europa. El Tratado sienta las bases de un marco estable y transparente que, al favorecer el desarrollo del comercio, facilitar el acceso a los recursos naturales y dar continuidad al tránsito de energía, no puede sino ejercer, en principio, efectos positivos sobre la seguridad de abastecimiento de la Unión Europea. No obstante, es necesario efectuar algunas observaciones para situar en sus justos términos la aportación del TCE a este objetivo fundamental de las acciones comunitarias.

Antes de entrar en aspectos más sustanciales, ha de señalarse que circunstancias coyunturales, como las relativas a los precios, pueden incidir en el ritmo de realización de los objetivos que persigue el TCE. En efecto, la situación imperante en el mercado internacional en el momento de la entrada en vigor del Tratado, e incluso antes, pudo no ser la más idónea. Ante el exceso de oferta, tanto de petróleo como de gas, los Estados miembros de la Unión pudieron no sentir con la misma urgencia la necesidad de poner en marcha nuevas fuentes de abastecimiento en el espacio de la antigua URSS. Este estado de cosas cambió, sin embargo, en la segunda mitad de 1999. A partir de estas fechas, los precios de la energía experimentaron un notable ascenso. Aunque resulta difícil de prever la evolución de los precios²¹, de mantenerse los niveles actuales los efectos serían justamente los opuestos a los descritos. En un sentido igualmente poco positivo para el desarrollo del TCE puede actuar el levantamiento del embargo a Irak. La salida de

20. Energy Charter Secretariat, "Rules Concerning the Conduct of Conciliation of Transit Disputes", Brussels 1999.

21. "Energy Market Report", *Energy Economist*, nº 221, March 2000, p. 27.



hidrocarburos iraquíes al mercado internacional puede aumentar el volumen de oferta existente en estos momentos. Algunos autores han subrayado que de producirse el cese de las sanciones sobre Irak podría ponerse en cuestión la explotación de los recursos energéticos del mar Caspio²².

Los problemas de estabilidad política en los NEI pueden atenuar el impacto positivo del TCE sobre la seguridad de abastecimiento de la Unión Europea. En realidad, el establecimiento de un clima político más propicio, principalmente en Rusia, puede convertirse en un auténtico requerimiento para el buen funcionamiento del Tratado. En este sentido, la contribución de la Unión Europea a la normalización de la vida política y económica en esa parte del continente puede resultar esencial. Por otra parte, cabe señalar que el TCE, en el supuesto de desarrollarse plenamente, es posible que conduzca a mayores intercambios energéticos, sobre todo en gas, entre la Unión Europea y Rusia. Sólo el logro de la normalización aludida anteriormente podría hacer aconsejable este desarrollo, en la medida en que permitiría establecer diferencias nítidas con el Norte de África y Oriente Medio en materia de seguridad de abastecimiento.

Es necesario apuntar, asimismo, que la recuperación económica del Este europeo puede estar acompañada de una mayor demanda de energía, teniendo como consecuencia una limitación de las posibilidades de exportación de hidrocarburos hacia la Unión Europea. En una dirección similar podría incidir el aumento de las necesidades energéticas en otras áreas del mundo²³. Las proyecciones sobre la tasa de consumo de energía a nivel mundial de cara al año 2010 son superiores en dos veces a las previstas para la Unión Europea. En este orden de cosas, la política comunitaria de transferencia de tecnologías energéticas tendentes a propiciar una utilización más eficiente de los recursos energéticos puede ser vital para materializar el potencial del Tratado en cuanto a seguridad de abastecimiento.

Con independencia de la extensión del trato nacional a la fase previa a la realización de inversiones, el TCE ofrece la oportunidad de dinamizar los flujos de capital comunitario hacia los países productores de la antigua URSS. En la medida en que estos flujos permitan restablecer la capacidad productiva de dichos países, estarán realizando una aportación muy directa a la seguridad de abastecimiento. Sin embargo, a corto plazo es improbable que vaya a tener un impacto significativo en las decisiones de inversión de empresas occidentales. Habrá de transcurrir cierto tiempo antes de que las disposiciones del Tratado

22. J. ROBERTS, *Caspian Pipelines*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1996, pp. 6-7.

23. A este respecto, puede consultarse: European Commission, *Energy in Europe, 1999-Annual Energy Review*, Special Issue-January 2000, pp. 20-21



queden incorporadas al ordenamiento jurídico interno y a la práctica administrativa de las economías en transición. Además, a pesar de crear un clima adecuado a las inversiones, será necesario esperar para ver si la influencia del Tratado es suficiente para contrarrestar las ambigüedades que pesan sobre factores clave para la toma de decisiones en este campo, como derechos de propiedad, medidas fiscales, precios, etc²⁴.

Las disposiciones del TCE sobre tránsito presentan un gran interés. Pero la seguridad de abastecimiento depende también, en buena medida, de la remodelación del sistema de transporte de energía en el antiguo espacio soviético y la construcción de nuevos oleoductos y gaseoductos²⁵. El sistema de transporte de energía en dicho espacio se halla aquejado de graves problemas. Las averías son frecuentes, provocando vertidos de combustible y pérdidas sustanciales en la explotación de los recursos energéticos²⁶. En cuanto a la construcción de nuevas redes, la culminación de un nuevo gaseoducto, previsto en el programa de redes transeuropeas, que una Rusia, a través de Bielorrusia y Polonia eludiendo Ucrania, con los centros de consumo occidentales contribuirá a la diversificación de vías de aprovisionamiento. Igualmente, ultimar el diseño de los oleoductos y gaseoductos que permitirán dar salida a la producción de los yacimientos de la cuenca del Caspio tendrá consecuencias parecidas²⁷. No cabe duda de que las disposiciones del Tratado que plantean a los Estados firmantes facilitar la construcción de nuevas infraestructuras en sus territorios pueden agilizar el transporte de energía en el continente. Al margen de estas consideraciones sobre nuevas redes, cabe mencionar que a la hora de valorar las medidas sobre tránsito surgen dudas sobre hasta que punto serán efectivas para

24. Cómo se resuelvan estas cuestiones es fundamental para el futuro de la actividad inversora. Un análisis del momento actual en que se hallan las mismas en el principal país productor de energía en Europa, la Federación Rusa, especialmente en lo concerniente a los precios, puede verse en: International Energy Agency, *World Energy Outlook. Looking at energy subsidies: Getting the prices right*, Paris, OECD/IEA, 1999.

25. Ver: EUROPEAN COMMISSION, *Trans-European Energy Networks: Policy and Actions of the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1997 y D. JOHNSON and C. TURNER, *Trans-european Networks: The Political Economy of Integrating Europe's Infrastructure*, London, Macmillan Press, 1997.

26. Sobre los problemas de transporte de energía en la antigua Unión Soviética, puede verse: K. SODUPE y E. BENITO, *La Unión Europea y la Federación Rusa: La cooperación en el sector de la energía*, Leioa, Universidad del País Vasco, 1997.

27. J. ROBERTS, *Caspian Pipelines*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1996; J. NAEGELE, "Georgia, Azerbaijan and Ukraine Inaugurate Oil Pipeline", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 20 April 1999; "Caspian Imbroglío", *Energy Economist*, nº 221, March 2000.



neutralizar las fuertes tensiones políticas y económicas que, en ocasiones, enfrentan a algunos países participantes, como, por ejemplo, Rusia y Ucrania.

En último lugar, puede decirse que el TCE presenta determinadas limitaciones a la hora de diversificar las áreas de aprovisionamiento de la Unión Europea. Aun aceptando que avances en la estabilidad política de los grandes países productores del Este europeo harían aconsejable una mayor concentración de los suministros de petróleo y gas procedentes de ellos, en detrimento de Oriente Medio, esta opción tropezaría con obstáculos de orden físico.

Cuadro nº 5
RESERVAS, PRODUCCIÓN, CONSUMO Y RATIO RESERVAS/PRODUCCIÓN 1996

Fuentes	Europa	UE	NEI	Norte Amer.	América Latina	Oriente Medio	Africa	Asia Pacíf.	Carta Tratado	Tratado
Petróleo										
Reservas	2	0,7	6,4	3,6	12,3	65,2	6,4	4,1	12,2	8,6
Producción	9,8	5	10,5	14,8	14,2	29,2	10,7	10,8	35,9	21,1
Reserv./producción	8,2	6	25,5	9,1	38,3	93,1	25	15,7	13,7	17
Consumo	22,3	19,1	6	27,6	8,3	5,7	3,3	26,8	65,1	37,5
Gas										
Reservas	3,9	2,5	40,4	4,7	5,6	32,5	6,5	6,4	49,4	44,7
Producción	12,5	9,8	30	31,4	5	6,8	4,1	10,2	75,2	43,8
Reserv./producción	18,6	16,4	81,1	9,4	67,9	305,1	102,1	40,1	41,6	64,7
Consumo	19,1	15,7	24,1	32,3	5,2	6,5	2,1	10,7	79,4	47,1
Carbón										
Reservas	15,2	10,4	23,4	24,1	1,1	0,1	6	30,2	71,6	47,5
Producción	12,9	6,3	8,5	26,8	1,4	0,1	5	45,3	54,1	27,3
Reserv./producción	184	247,5	595,1	239,6	242,7	113,5	286,8	152	289,5	323,8
Consumo	16,8	10,6	8	23,9	1	0,3	4	46	54,5	30,6
Consumo E. Nuclear										
Consumo E. Nuclear	38,9	35,4	8,5	33,4	0,7	0	0,5	18	93,2	59,8
Consumo E.										
Consumo E.	20,9	13	8,9	27,1	20,1	0,5	2,9	19,6	60,9	33,8
Hidroeléctrica										
Consumo E Primaria	21,3	17	11	28,1	5,4	3,9	3	27,3	67,6	39,5

*Todos los datos están expresados en porcentaje sobre los totales mundiales, excepto el ratio reservas/producción que está expresado en años.

Fuente: BP Statistical Review of World Energy, 1997.



Hay dos consideraciones que justifican esta afirmación. Por una parte, es posible observar una cierta descompensación entre los porcentajes de consumo y de recursos, en relación con las fuentes mencionadas, en los Estados firmantes del Tratado²⁸. El consumo de estos Estados, respecto al mundial, representa el 37,5% del petróleo y el 47,1% del gas, mientras que sus reservas probadas ascienden al 8,6 y al 44,7% de las totales. Esta descompensación es aún más evidente cuando, en lugar de los países miembros del Tratado, contemplamos los pertenecientes a la Carta de la Energía. En este supuesto, los porcentajes de consumo de las dos fuentes mencionadas se elevan al 65 y 79%, si bien los tantos por ciento de reservas, en marcado contraste, se sitúan en el 12 y 49%.

Por otra parte, las conclusiones que cabe extraer del análisis del ratio reservas/producción refuerzan lo dicho en el párrafo anterior. Tomando con suma cautela la información que se deriva de este ratio²⁹, pueden realizarse algunas observaciones. Así, a los ritmos actuales de producción, las reservas de petróleo en el espacio geográfico del TCE tendrían una duración de 17 años, cifra realmente inferior a la que se registra en otras áreas del mundo como África, América Latina y, sobre todo, Oriente Medio. En lo que respecta al gas, el ratio reservas/producción es más alto, 65 años. En otras regiones como África y Oriente Medio, dicho ratio es de 102 y 305 años, respectivamente. Debe subrayarse que aquí la comparación resulta mucho menos significativa. Y ello porque, pese a poseer unas reservas apreciablemente inferiores a las de los países del Tratado, los débiles ritmos de extracción que se dan en ellas contribuyen a inflar en exceso el ratio mencionado.

Es posible afirmar, a la vista de lo dicho en los párrafos anteriores, que el TCE no podrá prevenir un acrecentamiento de la dependencia por parte de la Unión Europea de áreas de abastecimiento conflictivas. El descenso de la producción petrolífera del Mar del Norte tenderá a reducir la aportación de este área al aprovisionamiento comunitario. No cabe esperar que los NEI, así como tampoco los países africanos, sean capaces de aumentar notablemente sus

28. A este respecto, ver: J. DORÉ and R. DE BAUW, *The Energy Charter Treaty: Origins, Aims and Prospects*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1995, p. 79.

29. Es necesario reconocer el carácter incierto de este ratio, tanto en lo que concierne a la definición de reservas como en lo que atañe a los ritmos de extracción. Ambos componentes, reservas y producción, pueden verse afectados por condiciones cambiantes en los terrenos económico y tecnológico. De ahí que sea preciso contemplar con gran reserva cualquier conclusión que pueda extraerse de dicho ratio.



contribuciones. Hacia el año 2030, la actividad de estas dos regiones como exportadores de petróleo habrá llegado a su fin. Todo esto no hace sino reforzar la trascendencia futura de los suministros petrolíferos de Oriente Medio³⁰. En el año mencionado se estima que Oriente Medio proporcionará cerca del 94% de las exportaciones de petróleo mundiales, un desarrollo cuya importancia solamente es, en parte, atemperada por la esperada aceleración, a partir del año 2020, del proceso de sustitución del petróleo por el gas natural. Precisamente, el TCE puede tener repercusiones más positivas en relación con esta fuente de energía. El declive en la producción de gas comunitario tiene amplias posibilidades de ser compensado por el desarrollo de las relaciones energéticas en el marco del Tratado. El destacado volumen de reservas en el antiguo territorio soviético está llamado a ostentar una relevancia de primer orden. Hay que señalar que suministradores “tradicionales” de gas, como Noruega y el Norte de África, desempeñarán un papel más duradero en el tiempo que en el caso del petróleo. Con todo, y pese a la previsible incorporación de nuevas zonas de producción en Rusia y Asia central, el desequilibrio entre la demanda esperada en la Unión Europea y el volumen de importaciones recogido en los contratos actualmente firmados hará necesario recurrir hacia los años veinte del próximo milenio a yacimientos situados en Oriente Medio³¹, en países como Irán y Qatar.

VI. CONCLUSIONES

Como se ha puesto de manifiesto en diversas partes de este artículo, el aumento de la dependencia energética de la Unión Europea en las próximas décadas parece un hecho incuestionable. El agotamiento de los yacimientos del Mar del Norte, los límites en las tecnologías de ahorro energético y las repercusiones medioambientales de fuentes alternativas como el carbón y la energía nuclear presionarán hacia un reforzamiento de la tradicional dependencia de los

30. La dependencia energética de la Unión Europea no debe juzgarse, sin embargo, en términos estrictamente unidireccionales. Un punto de vista que subraya algunos aspectos interesantes sobre la dependencia del exterior de algunos países productores de energía de Oriente Medio en materia financiera y tecnológica puede encontrarse en: J.-F. GIANNESINI, “L’ouverture des pays producteurs du moyen-Orient”, *Revue de l’Énergie*, n° 514, février 2000.

31. J. PAUWELS et C. SWARTENBROEKX, “Union européenne et approvisionnement énergétique: perspectives d’avenir”, *La Revue Internationale et Stratégique*, n° 29, 1998, pp. 98-112.



aprovisionamientos procedentes del exterior. Con ello, se pone término a un periodo de tiempo en el que, bajo la influencia de los acontecimientos de la crisis de 1973, la Unión Europea experimentó mejoras sensibles en dicha dependencia.

La principal consecuencia que se deriva de esta circunstancia es que los problemas de seguridad de abastecimiento pasarán a ocupar un lugar aún más preeminente que en el pasado. A lo largo de este artículo, el TCE ha sido analizado teniendo en cuenta precisamente su posible contribución a la atenuación de dichos problemas. Al margen de otras apreciaciones de interés, para los Estados miembros de la Unión, el Tratado constituye un valioso instrumento para desarrollar los abundantes recursos energéticos del Este Europeo. No cabe duda de que, en buena medida, el correcto funcionamiento del Tratado dependerá, dejando a un lado aspectos más coyunturales ligados a la situación del mercado mundial, del rumbo de los acontecimientos en los principales países productores de la antigua URSS, sobre todo en Rusia. La superación de los problemas políticos y económicos, el establecimiento de nuevos ordenamientos legales, la introducción de medidas de ahorro energético y la construcción de nuevas infraestructuras de transporte de energía, entre otros extremos, pueden contribuir al pleno desarrollo del Tratado e inaugurar un nuevo estado de cosas en materia de energía a escala continental.

Pero, aunque esto sea así, el TCE estará lejos de eliminar la dependencia de la Unión Europea de regiones políticamente inestables. Como hemos visto, existen limitaciones físicas insuperables, dada la desproporción entre consumo y reservas en el marco del Tratado, que impedirán transformar radicalmente las condiciones del aprovisionamiento energético. Dadas las cifras manejadas en este artículo, parece prácticamente imposible que la Unión Europea, al igual que los Estados Unidos y Japón, pueda evitar, de cara al futuro, un aumento de la dependencia de los ricos yacimientos petrolíferos de Oriente Medio. En cambio las expectativas del Tratado en relación con el gas son más positivas. Las enormes reservas de gas radicadas bajo el suelo de la antigua URSS permiten afrontar con un mayor grado de seguridad el desplazamiento que está produciéndose en la estructura de consumo de la Unión del petróleo hacia el gas. No obstante, todas las previsiones parecen indicar que la Unión Europea, además de mantener un flujo comercial significativo con el Norte de África, no tendrá más remedio que recurrir, hacia el tercer decenio del próximo siglo, si no antes, a la producción de gas procedente de Oriente Medio.

Por tanto, la contribución del TCE a la seguridad de abastecimiento de la Unión Europea será desigual, dependiendo de si la fuente primaria de energía a



considerar es el petróleo o el gas. En cualquier caso, debe subrayarse que de no haberse puesto en marcha el Tratado, la ausencia de condiciones favorables para el desarrollo de las relaciones energéticas en el continente asociadas al mismo tendría su traducción en un nivel superior de dependencia energética para la Unión Europea. Además, a más corto plazo, la recuperación o puesta en explotación de recursos energéticos en los países de la antigua Unión Soviética puede paliar el declive previsto en la producción de los yacimientos del Mar del Norte, haciendo así no tan súbita la transición hacia una mayor dependencia de fuentes de aprovisionamiento no europeas. A estos puntos cabe agregar, desde una perspectiva más general, que el TCE tendrá ciertamente repercusiones positivas para el conjunto de los países europeos. Las relaciones en el campo de la energía, promovidas por el Tratado, pueden constituir los cimientos sobre los que asentar el edificio más general de la cooperación en el continente europeo.

De todo lo expuesto, se deduce que el desarrollo del TCE habrá de estar acompañado por una intensificación de las relaciones con aquellos países, fuera de Europa, en cuyo territorio existen reservas sustanciales de recursos energéticos. No en vano, la Unión invitó a los países del Norte de África y del Consejo de Cooperación del Golfo a participar como observadores en las negociaciones sobre el Tratado. El futuro de creciente dependencia energética permite valorar en toda su dimensión la política de diálogo que, en cuestiones relativas a este problema, mantiene la Unión Europea con estos países.