

**La política exterior alemana de diversificación energética:
principios y líneas de acción (1998-2012) (DT)**

Miriam Solera Ureña

Área: Energía
Documento de Trabajo 11/2012
21/9/2012

La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de acción (1998-2012)

Miriam Solera Ureña *

Resumen

Este Documento de Trabajo analiza la persistencia de los rasgos más característicos de la política exterior alemana a través de un examen de las líneas rectoras de la estrategia exterior de diversificación energética llevada a cabo por los sucesivos gobiernos federales durante la última década y media. Dicho examen permite constatar la permanencia, con ciertos matices que se verán en este estudio, de los rasgos que han definido la política exterior alemana desde la mitad del siglo XX.

Introducción

La seguridad energética es una de las bases del desarrollo económico y del bienestar social de los Estados. Una imparable aceleración del consumo energético mundial durante la última década (con una tasa de incremento en la región Asia-Pacífico del 72,5%),¹ la instrumentalización de la política energética, la inestabilidad sociopolítica de determinadas regiones productoras y su incidencia en el suministro y en la fluctuación de los precios, así como factores medioambientales y de rentabilidad económica son algunos de los desafíos actuales del sistema energético internacional. La incapacidad de los mercados para resolver eficazmente estos retos ha urgido a los gobiernos a desplegar estrategias de acceso a los recursos energéticos mediante dinámicas de cooperación o de confrontación que están provocando una transformación constante de las relaciones entre los Estados.

El caso de Alemania presenta un interés particular por varios motivos. Primero, por su elevado consumo energético,² imprescindible para alimentar su maquinaria económica y social y su liderazgo tecnológico y exportador³ (a pesar del incremento de la eficiencia energética en las dos últimas décadas en más de un 20%).⁴ Segundo, por la escasez de determinados recursos energéticos y su alta dependencia de otros países productores.

* *Máster en Política y Democracia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

¹ Datos de *BP Statistical Review of World Energy 2011*.

² Alemania ocupa el sexto lugar en la clasificación del consumo mundial. *Ibid.*

³ Alemania es el tercer país en volumen de ingresos por exportaciones después de China y EEUU. Su cuota de exportación, calculada como la relación entre el volumen de exportaciones y el PIB, ronda el 40%. A. Loschky (2011), *Außenhandel 2010*, Oficina Federal de Estadística, p. 357, https://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/Aussenhandel/Aussenhandel2010_42011_property=file.pdf.

⁴ Oficina Federal de Medioambiente (2011), "Energieeffizienz in Zahlen", *Climate Change*, nº 1, p. 7, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4136.pdf>.

Tercero, por el giro hacia una “política verde” que plantea el abandono progresivo de la energía nuclear y la fijación de unos ambiciosos objetivos medioambientales.⁵ En este contexto se enmarca la relevancia de la estrategia de diversificación energética (de fuentes, de países de origen y de rutas) como uno de los ejes de la política exterior alemana.

Este Documento de Trabajo identifica las líneas rectoras de la política de diversificación energética durante los gobiernos de Gerhard Schröder y Angela Merkel desde 1998 hasta la actualidad. Tras una breve exposición del concepto de “identidad alemana” y de los modelos de política exterior de “poder civil”, “poder económico” y “poder central”, se abordarán las dimensiones bilateral (con terceros países suministradores, dedicando a Rusia un apartado específico) y multilateral (restringiendo su alcance al papel de Alemania en la génesis de la política energética europea y al impulso a la institucionalización multilateral de las tecnologías renovables) de la política alemana de diversificación energética. El Documento de Trabajo concluye que, para el contexto energético del período temporal de estudio, los modelos de política exterior de los gobiernos federales predominantes son los de “poder central” y “poder económico”.

Indicadores del consumo energético en Alemania

No es intención de este Documento de Trabajo presentar un análisis exhaustivo del escenario energético alemán, sino una comparación concisa de cuatro indicadores entre Alemania, España y la UE: (1) el consumo primario de energía; (2) la dependencia energética; (3) la distribución del consumo primario por fuentes; y (4) la distribución del petróleo y del gas importado por país de procedencia.

Tabla 1. Consumo primario y dependencia energética en el año 2010

	Consumo primario de energía (KTep ⁶)	Dependencia energética (%)
Alemania	336.095	59,78
España	130.224	76,69
UE	1.759.015	52,68

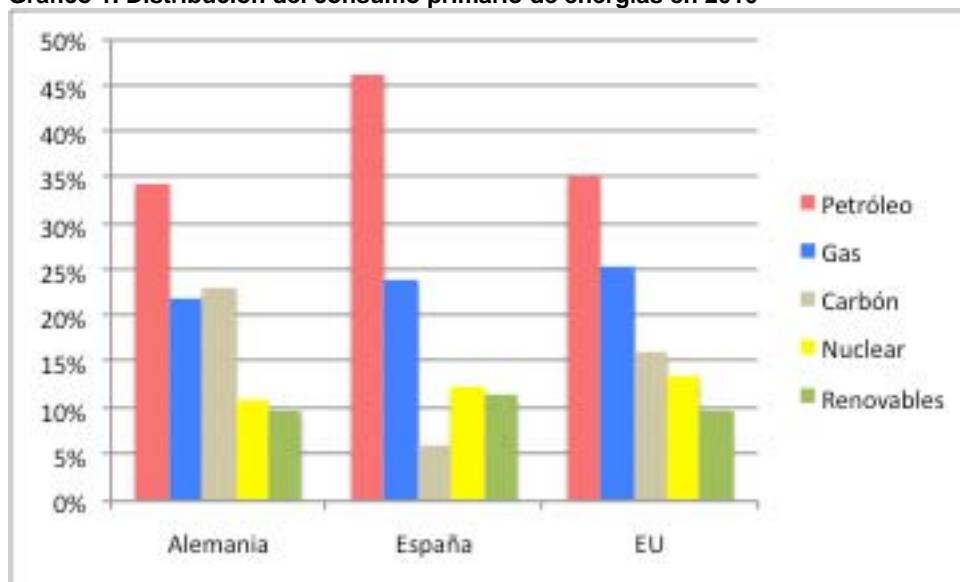
Fuente: Eurostat.

⁵ Algunos de los hitos fijados son: para el año 2050, el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero se tendría que reducir entre un 80% y un 95% respecto del nivel de 1990. La aportación de las energías renovables al consumo energético bruto debería ser del 18% en 2020, del 30% en 2030, del 45% en 2040 y del 60% en 2050. El porcentaje de generación eléctrica de origen renovable sobre el consumo eléctrico total debería alcanzar un 35% en 2020, un 65% en 2040 y un 80% en 2050. Véase en Ministerio Federal para el Medioambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, http://www.bmu.de/energiewende/beschluesse_und_massnahmen/doc/47892.phpd.

⁶ KTep (Tonelada equivalente de petróleo), unidad de energía equivalente aproximadamente a 42 GJ. El consumo primario de energía se define como la cantidad de energía que demanda el consumo interno de un país. Los valores de dependencia energética están calculados considerando la energía nuclear como fuente nacional.

Alemania es el mayor consumidor de energía primaria de la UE, con una cuota del 19%. Como se aprecia en el Gráfico 1, su distribución de fuentes en el consumo primario es más equilibrada que en el caso de España, al compensar el predominio absoluto del petróleo en el mercado español por una presencia todavía importante del carbón de hulla (12,2%) y de lignito (10,8%). Las contribuciones del gas natural y de las energías renovables a la distribución energética alemana presentan valores similares a los españoles y a la media europea, si bien es previsible un aumento en el futuro de los mismos, e incluso del carbón nacional, para contrarrestar la disminución paulatina de las aportaciones de las centrales nucleares.

Gráfico 1. Distribución del consumo primario de energías en 2010

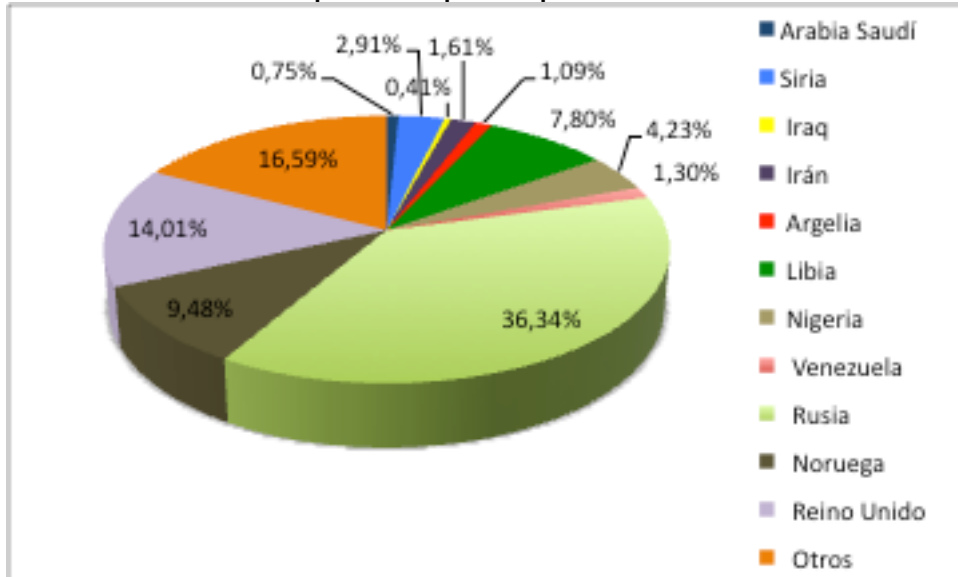


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

¿En qué porcentaje depende la energía primaria que se consume de importaciones de terceros países? La dependencia energética es el cociente entre las importaciones netas de recursos energéticos y la suma del consumo primario de energía y las reservas. Influyen por tanto dos factores: (1) el peso de cada fuente de energía en el perfil del consumo primario nacional; y (2) el grado de autoabastecimiento para cada una de ellas. En España, el petróleo y el gas suponen alrededor del 70% de la energía primaria consumida, importándose cerca del 100%⁷ del volumen total de estos recursos. En el caso alemán, la alta dependencia del petróleo (96%) y del gas (82%) foráneos se equilibra por un menor peso del primero respecto al caso español y por un papel más importante del lignito nacional en el sector energético. Por esta razón, aunque el consumo absoluto de energía de Alemania casi triplica al de España, su dependencia energética es significativamente inferior.

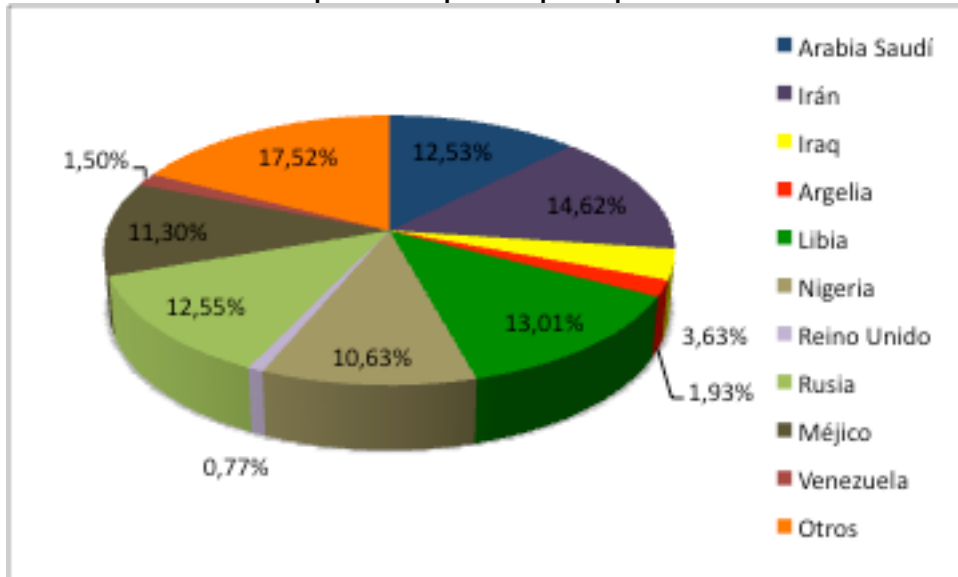
⁷ Datos de Eurostat.

Gráfico 2. Procedencia del petróleo importado por Alemania en 2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio Federal de Economía y Tecnología.

Gráfico 3. Procedencia del petróleo importado por España en 2010

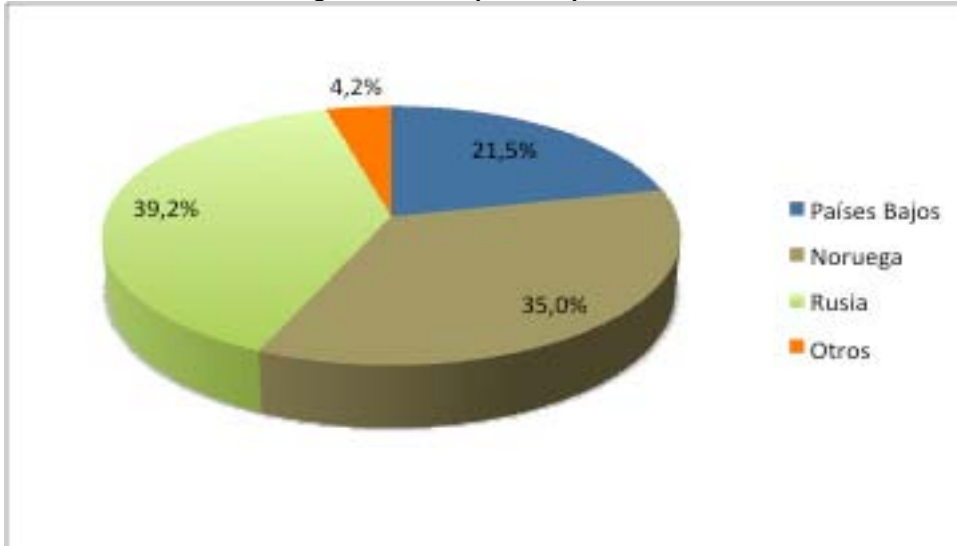


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaría de Estado de Energía.

Esta fragilidad del mercado energético español se contrarresta parcialmente por la diversidad de países que le suministran gas y petróleo. Aunque Alemania cuenta con una diversificación mayor de fuentes energéticas, los gráficos de sus orígenes revelan un abastecimiento supeditado a una cantidad reducida de suministradores, pudiéndose resaltar dos aspectos: (1) el predominio de Rusia como socio energético fiable en el suministro de gas y petróleo (a lo que se añade el incremento en la última década de la importación de carbón de hulla ruso por la falta de rentabilidad de las minas alemanas); y (2) la limitación que supone el aprovisionamiento de gas exclusivamente por gasoducto,

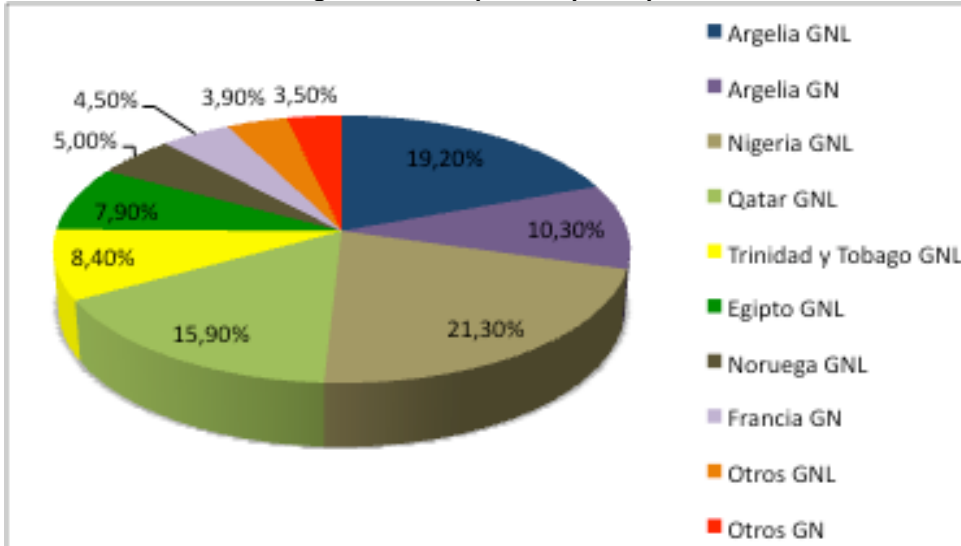
lo que coloca a Alemania en una situación de dependencia rígida de sus suministradores y de las rutas regionales.

Gráfico 4. Procedencia del gas natural importado por Alemania en 2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio Federal de Economía y Tecnología.

Gráfico 5. Procedencia del gas natural importado por España en 2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaría de Estado de Energía.

El abandono de la energía nuclear por parte de Alemania ha activado las previsiones sobre los riesgos asociados a un aumento de la dependencia energética. La adecuación de los niveles de las emisiones de CO₂ a los estándares medioambientales comprometidos por el gobierno federal, que cuestiona el empleo del carbón nacional, y el riesgo de no poder cubrir en los plazos fijados el déficit resultante con el volumen pronosticado de energía de origen renovable –ya sea por limitaciones en su generación o en su transporte– vaticinan un aumento de la demanda de gas en los próximos años, menos contaminante

que el petróleo y el carbón, que agudizaría la dependencia energética de Alemania respecto del suministro energético ruso.

Identidad y modelos de política exterior

Más allá de las aportaciones racionales de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, el constructivismo defiende la contribución de la “identidad” como dimensión subjetiva adicional en la construcción de las preferencias estatales. La noción de “identidad” implica un sentimiento de pertenencia a una comunidad imaginaria en un espacio territorial concreto que define lo que la caracteriza y lo que la diferencia y separa de otros grupos.⁸ En la política exterior, la percepción que se tiene sobre la propia identidad lleva a concretar unos marcos de actuación consonantes con sus caracteres constitutivos que delimitan el margen de negociación “permitido” a las elites políticas.⁹ El proceso constructivo de la “identidad” es binomial y recíproco: la construcción de la identidad nacional condiciona la percepción de los desafíos y de los intereses nacionales básicos que guían la acción política exterior y ésta, a su vez, aporta nuevos rasgos al proceso continuo de autodefinición.

En el contexto alemán, el concepto de “identidad” es de una importancia excepcional por ser el elemento que subyace en el continuismo de los rasgos más representativos de la política exterior tras las transformaciones geopolíticas acontecidas a partir de 1989.¹⁰ Para comprender el significado y el alcance de la identidad alemana desde mediados del siglo XX se debe tomar conciencia de dos hechos que configuraron sus rasgos principales: el nacionalismo y la II Guerra Mundial. Desde entonces, la identidad alemana se ha caracterizado fundamentalmente por:

- (1) La renuncia a la política de fuerza y la adopción de una política exterior de contención y de poder civil.
- (2) El multilateralismo y el impulso a la regulación de las relaciones interestatales.
- (3) La centralidad del proceso de integración europea en la política alemana.¹¹

“La influencia de Alemania en el mundo no se basa en el tamaño de nuestro ejército. La influencia de Alemania se basa en nuestra inteligencia diplomática, en nuestra humanidad y en nuestra fuerza económica”.¹² Estas declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores Guido Westerwelle revelan algunos de los principios adscritos

⁸ T. Risse (2007), “Deutsche Identität und Außenpolitik”, en S. Schmidt, G. Hellmann, y R. Wolf (eds.), *Handbuch zur Deutschen Außenpolitik*, VS Verlag, Wiesbaden, pp. 49-61.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² G. Westerwelle (2012), “Discurso del ministro de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, en la Jornada del Consejo de los Estados del Mar Báltico”, 24/IV/2012, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2012/120424-BM_Aussenwi_Ostseeraum.html.

tradicionalmente al discurso político alemán. Puede afirmarse que la idiosincrasia de la política exterior alemana es el resultado de una amalgama de varios modelos ideales que comprenden caracteres propios diferenciados entre sí: “poder civil”, “poder central” y “poder económico”.

El concepto de “poder civil” parte de la existencia de un modelo de interdependencia mundial que fomenta la conversión de las presiones sistémicas en escenarios estables de cooperación. La integración internacional, la transferencia de soberanía a instituciones supranacionales, la participación en acciones de seguridad colectiva y la promoción de la legitimidad y de los valores democráticos y civiles frente al poder militar son sus elementos más significativos.¹³

El concepto de “poder central” parte de las premisas de la teoría clásica del realismo político, donde destaca la dimensión de poder de los Estados enriquecida con aspectos de la geopolítica. La localización central de Alemania, que comparte frontera con nueve Estados, su cercanía a otras potencias como Rusia y su peso demográfico son factores que la convierten en un Estado con capacidad (y responsabilidad) para configurar el orden regional e internacional. Esta responsabilidad puede desarrollarse a través de la cooperación con otros actores o, como señala Hans-Peter Schwarz, a través del aislamiento y la búsqueda de una posición hegemónica en Europa.¹⁴

La Reunificación consolidó la influencia de Alemania en Europa por varios motivos: se convirtió en el país más grande de Europa Central y Occidental con la ampliación de su territorio y de su población, recuperó potestad de negociación política en la medida en que ganó autonomía respecto de EEUU, y con la ampliación de la UE y de la OTAN, dejó de ser un Estado de contención para convertirse en un país geográficamente central. En cierto modo, este aumento de poder cristalizó posteriormente en la emergencia de Alemania en la escena internacional con un discurso de reafirmación de su peso político y económico y de consecución de sus intereses nacionales.

El modelo de “poder económico” se caracteriza por definir un patrón de política exterior basado en la fortaleza económica y en la destreza negociadora como instrumentos para el desarrollo económico y la maximización del bienestar nacional. Este modelo, que reconoce el carácter interdependiente del sistema internacional, aboga por la integración económica y comercial multilateral como mecanismo para alcanzar la estabilidad internacional: *Welfare* en vez de *Warfare*. Señala Michael Staack que la plenitud de Alemania como “Estado negociador” se alcanzó en la década de los años 70 bajo la Cancillería de Helmut Schmidt, caracterizada por la configuración de una agenda política internacional acorde con los intereses alemanes mediante el concierto de la competencia

¹³ S. Harnisch y H. Maull (2001), *Germany as a Civilian Power?*, Manchester University Press, Manchester, p. 4.

¹⁴ Citado en R. Baumann (2007), “Deutschland als Europas Zentralmacht”, en S. Schmidt, G. Hellmann y R. Wolf (eds.), *Handbuch zur Deutschen Außenpolitik*, VS Verlag, Wiesbaden, pp. 62-72.

tecnológica e industrial, la disposición al compromiso y la capacidad de aportar soluciones a los problemas internacionales de la época.¹⁵

Claves de las políticas de diversificación (1998-2012)

En Alemania, la política energética experimentó una revalorización durante el primer gobierno de coalición del SPD-*Bündnis 90/Die Grünen* (1998-2002) de Gerhard Schröder. A pesar de haber quedado plasmada de una manera vaga en el Acuerdo de Gobierno de 1998, supeditada a la sostenibilidad medioambiental y a la rentabilidad, al final de dicho período legislativo quedaron definidas las claves de una política energética que perduran en la actualidad. Junto a las iniciativas más populares como la Ley de Energías Renovables del año 2000 y el llamado “consenso nuclear”,¹⁶ la política de seguridad energética quedó fijada en términos de ahorro y eficiencia energéticos, liberalización de los mercados para la interconexión energética, cooperación internacional y diversificación de los países proveedores y de las fuentes (basada en el uso de las energías renovables y el lignito nacional junto con tecnologías de captura y almacenamiento de CO₂).¹⁷ Aparte de ciertos titubeos en torno al abandono de la energía nuclear, la política de los gobiernos de Angela Merkel ha incorporado nuevos aspectos en la estrategia exterior de diversificación energética, destacando el fomento de la importación de gas licuado,¹⁸ el respaldo político a los grandes proyectos energéticos europeos (Gasoducto del Báltico, Nabucco, Desertec, Nordsee Super grid)¹⁹ y la estrategia de acceso a las “tierras raras” imprescindibles para las tecnologías renovables.

La política exterior alemana de diversificación energética, tanto a nivel bilateral como multilateral, se guía fundamentalmente por tres principios en su búsqueda de un abastecimiento energético seguro, competitivo y sostenible que alivie su alta dependencia energética: (1) la cooperación con los países suministradores y de tránsito (y el diálogo

¹⁵ M. Staack (2007), *Handelsstaat Deutschland: deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Schöningh, Paderborn, p. 91, http://digi20.digitale-sammlungen.de/en/fs1/object/display/bsb00046001_00007.html?sort=monogrTitle_str&order=asc&context=&subjectSWD_str=%7BAu%C3%9Fenpolitik%7D&subjectRVK_str=%7BWirtschaftswissenschaften%7D&mode=simple.

¹⁶ Este término hace referencia al acuerdo alcanzado en junio de 2000 entre el gobierno federal y las empresas de suministro energético para abandonar la energía nuclear como fuente primaria de energía. Dicho acuerdo se plasmó jurídicamente con una enmienda a la Ley de Energía Nuclear en 2002.

¹⁷ BT (2002), *Der Energiebericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und seine Bedeutung für ein Energiekonzept der Bundesregierung*, respuesta gubernamental, Drucksache 14/9171, 29/V/2002, p. 16, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/091/1409171.pdf>.

¹⁸ Acuerdo de Coalición entre CDU, CSU y SPD (2005), *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*, p. 43, http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf.

¹⁹ Acuerdo de Coalición entre CDU, CSU y FDP (2009), *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt*, p. 26, <http://www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>; y Ministerio Federal de Economía y Tecnología y Ministerio Federal de Medioambiente, Protección de la naturaleza y Seguridad Nuclear (2010-2011), *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, p. 18, http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf.

con los grandes países consumidores de energía); (2) la acción internacional dentro de marcos institucionalizados; y (3) el afianzamiento de mercados energéticos transparentes, estables y competitivos. Para ello, Alemania dispone de ciertas ventajas geográficas, demográficas y estructurales: una situación geográfica privilegiada y la mayor población de Europa, el liderazgo mundial en conocimiento y tecnología y una economía potente y solvente. Estos factores la convierten automáticamente en un socio estratégico y en un mercado ambicionado por los países exportadores, lo que le confiere un poder excepcional en la definición de las directrices de las acciones políticas y económicas bilaterales en las que participa.

Relaciones bilaterales: recursos *versus* know-how

La estrategia bilateral en materia de diversificación energética del gobierno federal se basa principalmente en fomentar las relaciones con países proveedores de hidrocarburos y en especial de gas natural licuado (GNL), hacer valer su influjo político y económico a favor de los proyectos europeos de diversificación energética e intensificar las relaciones con países ricos en minerales y “tierras raras”, mediante el establecimiento de relaciones de interdependencia simétrica con ganancias recíprocas. De manera concisa se puede constatar que la base del intercambio consiste en el acceso a recursos energéticos y minerales a cambio del conocimiento y la ayuda tecnológica necesarios para la modernización y la diversificación de la economía así como de la industria y de las infraestructuras de los países suministradores.

El espacio reservado a los derechos humanos, democráticos y legales en este modelo de intercambio es variable según el país y las circunstancias. Intereses y valores constan como los dos elementos rectores e inseparables de la política exterior alemana.²⁰ El discurso político de los gobiernos federales ha resaltado la promoción de los derechos y la denuncia de sus violaciones como una estrategia política de paz²¹ y de desarrollo eficaz y perdurable.²² Destaca, sin embargo, heterogeneidad de la actuación del gobierno federal en el ámbito de valores en función de las expectativas político-económicas y de seguridad que enmarcan la relación concreta con cada país, dando la impresión de que los valores humanos y democráticos suelen dejarse de lado cuando se imponen otro tipo de intereses.

Aun no siendo exhaustiva, la siguiente enumeración de los países con los que media una relación significativa en el ámbito energético o mineral permite extraer una visión esclarecedora de la acción bilateral alemana.

²⁰ G. Westerwelle (2010), “Discurso de principios”, 21/X/2010, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/101021-BM-dgap-grundsatzrede_node.html.

²¹ Ministerio de Asuntos Exteriores (s.f.), “Schwerpunkte der Außenpolitik”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/111027-ZweiJahreAupo-node.html>.

²² J. Fischer, citado en W. Heinz (2011), “Deutsche Menschenrechtspolitik”, en T. Jäger, A. Höse y K. Oppermann (eds.), *Deutsche Außenpolitik*, VS Verlag, Wiesbaden, pp. 560-583.

Sin duda alguna, el Cáucaso y Asia Central se encuentran en la primera línea de atención del gobierno federal alemán por el entramado de infraestructuras ligadas al gas y a la industria petroquímica existente en dicha región, por la riqueza de sus subsuelos en recursos energéticos y minerales no energéticos, y por el contexto histórico y geopolítico que los caracteriza. La estrategia exterior alemana para esta región coordina la transferencia tecnológica con el fomento de las reformas democráticas, civiles y económicas.²³ Estos instrumentos de estabilidad tienen *de facto* una eficacia variable, ya que a las carencias internas propias de cada país se añaden los deseos de Rusia de aumentar su influencia política y energética en la región, la determinación de China de adquirir el control de las fuentes energéticas e incluso la urgencia de las necesidades energéticas alemanas.

Kazajistán es el quinto mayor exportador de petróleo a nivel mundial, uno de los países más ricos en gas y en metales raros y el principal socio económico de Alemania en la región. La actividad política bilateral en los últimos meses se ha centrado en la firma en febrero de 2012 de un acuerdo gubernamental que establece una asociación en las áreas de materias primas, industria y tecnología para el abastecimiento de “tierras raras” y otros minerales. En la misma línea, Alemania ha potenciado las relaciones de cooperación con Tayikistán y en especial con Mongolia, país con el que firmó un acuerdo sobre cooperación energética e industrial en el año 2011. Azerbaiyán tiene un valor singular en la estrategia de diversificación europea como posible proveedor de gas natural al proyecto Nabucco, y sobre todo por la repercusión de su entramado de infraestructuras de transporte (el gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum (BTE) y el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan –BTC–) que sortean el tránsito por Rusia del gas y del petróleo exportado hacia Europa. Las relaciones de Alemania con Turkmenistán se basan principalmente en el respaldo a las iniciativas de la UE para concretar las fuentes de suministro de gas al proyecto Nabucco.²⁴ En paralelo, Alemania no ha descuidado sus relaciones con Ucrania y Turquía, ejes geográficos del tránsito del gas y del petróleo de Rusia y del Cáucaso hacia Europa.

Otro centro de atención de la política exterior alemana es África. Junto a su importancia en el suministro de hidrocarburos,²⁵ durante los últimos años ha adquirido un papel importante por su riqueza en minerales y “tierras raras” (en especial en el centro y el sur del continente) y por el potencial que ofrecen numerosos países para el desarrollo de las

²³ Gobierno Federal (2002), *Zentralasienkonzept der Bundesregierung*, 18/III/2002, p. 1, www.giga-hamburg.de/content/ias/pdf/zentralasien_konzept_bure.pdf; Gobierno Federal (2005), *Zentralasienkonzept*, p. 5, www.giga-hamburg.de/content/ias/pdf/asien_konzept.pdf.

²⁴ Turkmenistán posee la tercera mayor reserva mundial de gas después de Rusia e Irán. Además, exporta gas a la primera para su consumo interno y la re-exportación. La Comisión Europea adoptó en septiembre de 2011 un mandato para negociar con Turkmenistán y Azerbaiyán un acuerdo para la construcción de un gasoducto trans-Caspio que permita abastecer a Nabucco.

²⁵ Aproximadamente el 18% del petróleo importado por Alemania proviene de África. En África se extrae el 13% del petróleo y el 6% del gas natural mundiales. Los descubrimientos de nuevos yacimientos de petróleo en el Golfo de Guinea hacen prever un incremento de la producción en el futuro. Nigeria cuenta con la séptima mayor reserva de gas del mundo, en parte aún sin explotar.

energías renovables. La estrategia del gobierno federal para África, publicada en junio del año 2011, trata de ofrecer respuesta a las demandas del sector empresarial alemán de ampliar las relaciones bilaterales tradicionales en materia de hidrocarburos y garantizar el acceso a la explotación de las “tierras raras,”²⁶ a la vez que pretende contrarrestar la competencia de China y la India por el control de recursos, mediante la consolidación de la influencia política y económica alemana en la región. Los gobiernos africanos demandan a cambio apoyo para la diversificación de sus economías, transferencia tecnológica y ayuda en la construcción y modernización de sus infraestructuras. En esta línea, Nigeria y Alemania firmaron en 2007 una asociación estratégica para iniciar la importación de GNL a cambio de asistencia tecnológica para la construcción de la red de suministro eléctrico de la primera.²⁷ El norte de África ha adquirido una importancia adicional más allá de los lazos petroquímicos alemanes con Argelia y Libia. La intensificación de las relaciones del gobierno de Angela Merkel con el norte de África busca respaldar las inversiones alemanas en proyectos de generación de energía solar y eólica en la región, como sucede con la iniciativa empresarial Desertec y el Plan Solar Mediterráneo.²⁸ El 18 de mayo de 2012 se firmó en Berlín un acuerdo para la creación de la Comisión Económica Mixta entre Alemania y Marruecos, preludio de la declaración de intenciones para la creación de una asociación energética firmada el 3 de julio de este mismo año. Los elementos centrales del acuerdo son la ampliación de la infraestructura de energías renovables y el respaldo político a Desertec, el Plan Solar Mediterráneo y Medgrid.

Cabe destacar las relaciones bilaterales con dos países del Golfo Pérsico. Iraq vuelve a emerger como actor destacado en la agenda exterior alemana. La sucesión de embargos y sanciones impuestos a Irán y la posibilidad de suministrar gas al gasoducto Nabucco a pesar de las complejas disputas internas entre el gobierno de la región autónoma del Kurdistán iraquí y el gobierno central de Bagdad, han revitalizado las relaciones entre Alemania e Iraq, aletargadas desde el inicio de la guerra en 2003. Tampoco se han escatimado esfuerzos en consolidar los lazos con Qatar para lograr el suministro de GNL del emirato.²⁹ El liderazgo de Qatar en la exportación de GNL (con un 30,5% del

²⁶ *Tagesschau* (2011), “Kanzlerin in Afrika: Zwischen Hungersnot und Wirtschaftsinteressen”, 11/VII/2011, <http://www.tagesschau.de/ausland/merkelkenia100.html>.

²⁷ Gobierno Federal (2011), “Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung”, https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/589098/publicationFile/157184/Afrika_Konzept.pdf.

²⁸ La Iniciativa Industrial Desertec (Dii) es un consorcio privado formado por 20 empresas alemanas, con unos 400.000 millones de euros de inversión, con el objetivo de transportar energía solar y eólica generada en el Norte de África a Alemania a partir de 2020. El Plan Solar Mediterráneo (PSM) es un proyecto intergubernamental de la Unión por el Mediterráneo (UpM) propuesto por Francia y acordado en la Cumbre de París de julio de 2008. El objetivo es crear el marco necesario en los países de las riberas sur y este del Mediterráneo (MENA) para lograr un desarrollo económico sostenible y duradero en torno a la generación de energía de origen renovable para el consumo local y la exportación a Europa. Medgrid es un proyecto industrial que prevé la construcción de una red eléctrica que abastezca al norte de África y a Europa con energías renovables de origen solar.

²⁹ Puesto que Alemania carece de terminales de regasificación, el gas licuado será transportado hasta

suministro mundial), su estabilidad sociopolítica y económica y el ahondamiento de los vínculos económicos y empresariales entre ambos países son factores que sitúan a Qatar como uno de los socios más fiables de la estrategia alemana de diversificación energética. El intercambio se equilibra por la aportación alemana de conocimiento tecnológico, infraestructuras y energías renovables que precisa Qatar con vistas a la organización del mundial de fútbol “bajo en emisiones” en el año 2022, que se planea celebrar en estadios climatizados mediante tecnologías renovables.³⁰

De una naturaleza similar son las relaciones que vinculan a Alemania con Brasil, su socio comercial más importante en Latinoamérica. Brasil cuenta con unas importantes reservas probadas de petróleo, cuantiosos yacimientos minerales y una de las cotas más altas a nivel mundial de producción de biocombustibles. En 2008 se firmó un acuerdo energético de colaboración en los ámbitos de energías renovables y de eficiencia energética que incluye la cooperación en la extracción del gas y del petróleo brasileños.

Mención aparte: la “asociación estratégica” con Rusia

Señala Rolf Schuette que, para la UE, el concepto de “asociación estratégica” comprende tanto una alianza de intereses como un vínculo sobre unos valores comunes.³¹ Bajo esta premisa, la “asociación estratégica” de Alemania con Rusia durante el gobierno presidido por Gerhard Schröder cobró un significado singular en el contexto europeo por la ausencia de una estrategia geopolítica y de seguridad común. El carácter de las relaciones bilaterales entre Alemania y Rusia suscitó la cuestión acerca de su naturaleza, sobre si la política del canciller respondía a un modelo de “motor de la política europea” o de “abogado” de los intereses de Vladimir Putin en el marco de la integración comunitaria.³² En otras palabras, ¿estaba llevando a cabo Alemania un papel conciliador entre Europa y Rusia para acercar posturas y compensar asimetrías entre ambas partes o más bien respondía a una estrategia de “nacionalismo económico alemán” que encajaba a la perfección con la estrategia de *divide and rule* desplegada por el gobierno de Vladimir Putin para aumentar su influencia en el mapa europeo?³³

terminales en Francia y los Países Bajos, donde las empresas energéticas alemanas tienen participación, y posteriormente se trasladará por gasoducto hasta Alemania.

³⁰ En marzo de 2010, la empresa alemana Solarworld formó con la Fundación Qatar la empresa Qatar Solar Technologies para producir polisilicio, necesario para la fabricación de células solares. Ministerio Federal de Economía y Tecnología (2010), “Bundesminister Bruderle trifft den Energieminister von Katar, Abdullah bin Hamad Al-Attiyah, in Berlin”, comunicado de prensa, 19/III/2010, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen.did=335212.html>.

³¹ R. Schuette (2004). *EU-Russia Relations: Interests and Values – A European Perspective*, Carnegie Papers, nº 54, <http://carnegieendowment.org/files/cp54.schuette.final.pdf>.

³² K. Elo (2006), “Deutsch-russische “Strategische Partnerschaft: Eine kurzfristige Strategie oder Handeln im Interesse Europas?”, *Zukunftforum Politik*, nº 71, p. 26, <http://www.kas.de/wf/de/33.8056/>.

³³ H. Helén (2010), “The EU’s Energy Security Dilemma with Russia”, *POLIS Journal*, vol. 4, p. 3, <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-10/helen-e.pdf>.

Frente a las críticas, Gerhard Schröder defendió la política ejercida respecto a Rusia como una continuación de la *Ostpolitik* de Willy Brandt de “cambio mediante acercamiento” para la paz y el bienestar en Europa,³⁴ ampliada con el *Petersburger Dialog* como instrumento (más anodino que efectivo) para la transformación democrática y civil de Rusia. A pesar del discurso político, la prevalencia de la dimensión económica se manifestó por el respaldo gubernamental al acceso de las empresas energéticas alemanas a las fuentes rusas para asegurar el abastecimiento de Alemania de manera particular (a cambio de la entrada de la empresa rusa Gazprom en el mercado alemán de distribución y comercialización), inaugurando un “camino alemán” ajeno a las sensibilidades de sus socios europeos y a las carencias democráticas de Rusia.³⁵

La política alemana respecto a Rusia en el contexto europeo adquirió un nuevo cariz a partir del año 2005. El gobierno de Angela Merkel se distanció de la retórica y del estilo de su predecesor al equilibrar la “fraternal y estrecha cooperación” con Rusia con un retorno hacia EEUU y adoptar el papel de socio valedor de la dimensión europea, sin que ello supusiera una renuncia a sus intereses nacionales. En el ámbito general, a partir de 2005 Angela Merkel retomó un modelo de política europea muy apreciado en el pasado y basado en tres puntos: (1) el cuidado de las relaciones con los nuevos (y pequeños) países, asumiendo un papel mediador entre sus intereses y los de los grandes Estados miembros; (2) la promoción de la integración europea; y (3) el apaciguamiento de confrontaciones mediante transferencias económicas.³⁶ Simultáneamente, las relaciones bilaterales alemanas con sus socios europeos adoptaron un estilo distinto al de Gerhard Schröder, sencillo, de compromiso y de búsqueda de soluciones. En el ámbito específico de las relaciones germano-rusas, este retorno a la política tradicional alemana hacia Europa fue más una consecuencia de reconducir el debate político en torno a Rusia al escenario europeo que de cambios profundos en los elementos sustanciales de la praxis política y económica hacia aquella. Que la dimensión económica mantuvo su papel preeminente en la relación entre ambos países lo atestiguan los resultados que se alcanzaron con posterioridad, como el acuerdo de modernización de 2008, la creación de la Agencia de Energía Germano-Rusa o la propuesta en el verano de 2011 de cooperación bilateral en los ámbitos científico y tecnológico, y de extracción y comercialización de “tierras raras” y otros metales escasos.

Como resumen, cabe señalar que la “asociación estratégica” con Rusia sigue ocupando una posición central en la política alemana de seguridad energética con resultados muy positivos: Angela Merkel ha logrado situarse en una posición que le permite desvanecer la aversión antirrusa de ciertos países vecinos mediante gestos, guiños y algunas

³⁴ G. Schröder (2004), Discurso con motivo de la *Deutsch-Russischen Investitionskonferenz* en Stuttgart, 28/X/2004, *Bulletin der Bundesregierung*, nº 96-2.

³⁵ La relación de amistad entre Vladimir Putin y Gerhard Schröder tuvo tales características que el canciller llegó a definir a Putin como “demócrata impecable” en una entrevista televisada en un canal alemán.

³⁶ G. Müller-Brandeck-Bocquet (2011), “Deutschlands bilaterale Beziehungen im Rahmen der EU”, en T. Jäger, A. Höse y K. Oppermann (eds.), *Deutsche Außenpolitik*, VS Verlag, Wiesbaden, pp. 605-629.

concesiones,³⁷ y a la vez criticar los excesos del Kremlin sin temer por ello consecuencias en la política energética rusa hacia Alemania.³⁸

El gasoducto del Báltico y la fractura europea

Un hecho que produjo una singular fricción entre Alemania y algunos de sus socios europeos fue la construcción del gasoducto submarino del Báltico (*Nord Stream*).³⁹ En el año 2005, a sólo 10 días de las elecciones federales, Gerhard Schröder defendía la dimensión europea del proyecto y su sentido estratégico para una alianza entre la UE y Rusia frente a la crítica de que, se mirase por donde se mirase, realmente respondía a una estrategia unilateral de abastecimiento y de elusión de rutas de tránsito acorde con una política de prestigio y de consecución de los intereses nacionales.⁴⁰

Para los países del Báltico meridional y de Europa Central, las consecuencias del proyecto tienen una doble dimensión: geoestratégica, por los riesgos que conllevan para su propia seguridad energética en términos de fiabilidad de abastecimiento y de percepción de vulnerabilidad; y económica, por la merma de los ingresos asociados al tránsito del gas ruso hacia Europa. La principal contingencia deriva de su alta dependencia energética de gas natural (que en muchos casos alcanza el 100%) y de una escasa o nula diversificación del origen de sus importaciones, donde Rusia ocupa el lugar de proveedor dominante (Polonia, la República Checa y Hungría) o incluso único (Finlandia, Estonia, Lituania, Letonia, Bulgaria y Eslovaquia).⁴¹ En este contexto de relaciones energéticas marcadamente asimétricas, la vulnerabilidad aumenta por la duda sobre la fiabilidad de Rusia como suministrador energético y el temor a que, una vez garantizado el abastecimiento de gas natural a Alemania a través del gasoducto del Báltico, pueda llevar a cabo acciones coercitivas como medidas de presión política y económica con las que

³⁷ Entre dichas concesiones podemos citar la aportación alemana de 100 millones de euros a Polonia para el fomento de las regiones orientales durante las negociaciones del marco financiero europeo (2007-2013), el ofrecimiento de conexión de Polonia al gasoducto del Báltico para diversificar sus rutas de transporte, el bloqueo de la candidatura de Erika Steinbach al consejo consultivo del Centro de Documentación sobre Desplazados (*Sichtbare Zeichen*) de Berlín atendiendo al reclamo de Polonia, la intercesión de Alemania en el contencioso con Rusia sobre el estrecho de Baltisk, el ahondamiento de la relación de cooperación con Polonia como punto de acción del acuerdo de coalición de 2009, la elección como destino de la primera visita del ministro de Asuntos Exteriores Guido Westerwelle tras la toma de posesión de su cargo en 2009 y la concesión en 2010 del Premio Carlomagno al presidente polaco Donald Tusk.

³⁸ Putin propuso a Angela Merkel que Alemania se convirtiera en el principal suministrador de gas ruso en Europa a través del gasoducto del Báltico. F. Lukyanov (2008), "Germany is Russia's Natural Ally", *Looking Glass*, nº 2, pp. 34-39.

³⁹ *Joint venture* con una participación de E.ON Ruhrgas y Wintershall del 49% y del 51% de Gazprom.

⁴⁰ "... Eso demuestra que ejercemos una política económica exterior y una política exterior equilibradas, orientadas a nuestros intereses. Eso demuestra, por cierto, que vamos por el buen camino. Este gobierno, y tiene sentido que se mantenga así, ha situado a Alemania como potencia central" (traducción propia de G. Schröder, 2005, Declaración gubernamental en el *Bundestag*, *Stenographischer Bericht*, 186. *Sitzung*, Berlin, 7/IX/2005, ref. 17504, dip.bundestag.de/btp/15/15186.pdf).

⁴¹ Datos extraídos de *Energy Delta Institute* (EDI).

mantener un control sobre los países mencionados similares a las aplicadas a Ucrania y Bielorrusia.

Al margen de las connotaciones en torno a la seguridad energética, el conflicto del *Nord Stream* puso de manifiesto las divergencias en el seno de la UE respecto a la naturaleza de la política energética hacia Rusia, profundizadas por los contenciosos con Ucrania. Por una parte, un grupo de países liderado por Alemania concebían la cooperación con Rusia como un elemento indiscutible y esencial de la política europea de seguridad energética. Frente a ellos, el sentimiento de desconfianza y vulnerabilidad de Polonia y el resto de Estados mencionados anteriormente conducía a un enroque ante cualquier propuesta de aproximación.

Esta disputa, que inicialmente tuvo un carácter trilateral, acabó convirtiéndose a partir de 2006 en un debate de dimensión europea que llegó a traspasar los ámbitos meramente energéticos,⁴² poniendo en evidencia la vulnerabilidad de la UE ante la ausencia de un mercado interior de energía y de una estrategia exterior de seguridad energética con la que poder hablar con “una sola voz” y hacer frente a los retos del abastecimiento energético de manera coordinada.

En este contexto de alta dependencia energética, y de limitaciones estructurales y regionales asociados al suministro y al transporte del gas, la creación de un mercado común de energía destaca como un instrumento de singular trascendencia para la seguridad de abastecimiento europea, aparte de por su incidencia en el fomento de la competencia. Desafortunadamente, durante las negociaciones del “tercer paquete” de la energía propuesto por la Comisión en septiembre de 2007, se puso de relieve la disparidad de posturas y de percepciones acerca del contenido y de la velocidad del proceso de integración. La fractura más visible se originó por el desencuentro entre los Estados miembros con un mercado de la energía liberalizado, principalmente el Reino Unido, Dinamarca y los países nórdicos, y aquellos otros donde domina un modelo monopolista o de oligopolio, acerca de la obligación de hacer efectiva la separación de la actividad de gestión de las redes de gas y electricidad de las de producción y distribución. Eslovaquia, Austria, Grecia, Chipre, Bulgaria, Letonia y Luxemburgo, liderados por Alemania y Francia, descartaron desde el principio la opción de disociación patrimonial

⁴² Suecia se posicionó al lado de Polonia en contra del proyecto del gasoducto al denunciar los daños medioambientales que ocasionaría su construcción. Polonia vetó la renegociación del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la UE y Rusia hasta que ésta ratificara la Carta Europea de la Energía. Rusia amenazó con ampliar la prohibición de importar carne de Polonia afectando a toda la UE. Como respuesta, algunos Estados miembros declararon la intención de un posible bloqueo de las negociaciones de Rusia para ingresar en la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, en 2007, Polonia y la República Checa aceptaron la instalación de un “escudo antimisiles” en sus territorios ocasionando reacciones variadas entre los países miembros de la UE y por supuesto de Rusia. Véase A. Heinrich (2007), *Poland as a Transit Country for Russian Natural Gas: Potential for Conflict*, KICES Working Papers, nº 9-10, www.kices.org/downloads/KICES_WP_09-10.pdf.

argumentando razones de naturaleza variada.⁴³ Como alternativa a los planteamientos de la Comisión, tanto el original como el de “gestor de red independiente” (modelo ISO),⁴⁴ los países mencionados formularon una “tercera vía” basada en la intangibilidad de las infraestructuras de transporte y en una estricta separación de las actividades bajo la supervisión de una autoridad reguladora. El compromiso alcanzado finalmente buscó satisfacer las demandas de las delegaciones alemanas y francesas de respetar la propiedad de las redes de las empresas integradas verticalmente, transfiriendo la explotación a un gestor de transporte independiente (modelo ITO).⁴⁵

Otro punto de debate que enfrentó una vez más a Polonia y los países bálticos con Alemania se creó al calor de la negociación de la denominada “cláusula Gazprom”. Mientras los primeros planteaban la inclusión de una cláusula de reciprocidad con posibilidad de veto a inversiones de terceros países que no garantizaran a las empresas europeas la misma seguridad jurídica y de acceso a sus mercados que la otorgada a aquellos en la EU, Alemania logró imponer su opción de limitar la inversión y compra a un acuerdo político bilateral intergubernamental, afín a su política económica nacional y exterior de acercamiento a Rusia.

Oliver Geden y Severin Fischer sostienen que en el trasfondo de estas divergencias subyace una controversia sobre la naturaleza de los retos y riesgos que plantea la (in)seguridad de abastecimiento energético. Los países centro-orientales lo definen como un ítem de la política de seguridad; en contraste con esta opinión, la percepción que domina entre el resto de los Estados miembros, de los que Alemania es quizá el caso representativo, es que esta cuestión pertenece esencialmente al ámbito de la política económica.⁴⁶

Preludio de una política energética exterior europea con impronta alemana

El desarrollo de la política exterior europea en materia de energía está intrínsecamente vinculado a la seguridad energética, tanto en su vertiente de dependencia como en la de vulnerabilidad. Su objetivo es asegurar y estabilizar las importaciones de los recursos

⁴³ Mientras que los países de centro y este de Europa expusieron su preocupación por la pérdida de control nacional sobre el sector energético ante la posible compra de las redes nacionales por parte de empresas extranjeras, concretamente por Gazprom, Alemania, Austria y Francia alegaron razones de eficiencia, de repercusión internacional y de inconstitucionalidad. S. Fischer (2011), *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik*, Nomos, Baden-Baden, p. 171.

⁴⁴ Véase en Comisión Europea (2007), “Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural”, COM 0529 final, 19/IX/2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0529:ES:NOT>.

⁴⁵ Véase G. Escribano (2012), “La hora de Europa, también en política energética exterior”, Documento de Trabajo, nº 2/2012, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/dt2-2012.

⁴⁶ O. Geden y S. Fischer (2008), *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden, pp. 84.

necesarios y las rutas de tránsito hacia occidente de modo que las economías de los países europeos no se vean comprometidas. Las nuevas potencias emergentes como la India y China, con un consumo energético cada vez mayor, avivan los temores por los efectos de sus políticas destinadas a acceder a las fuentes energéticas y a configurar nuevas rutas de transporte de gas y petróleo en su provecho. Cabe señalar otros desafíos adicionales a los que se enfrenta la UE en calidad de importador de energía. El primero atañe al grado de conflictividad sociopolítica presente en un buen número de países exportadores y de tránsito. El segundo es la tendencia a emplear la política energética como un instrumento de presión que conduce a relaciones de poder asimétricas con restricciones y otras demostraciones de fuerza llevadas a cabo para mantener o ampliar el área de influencia sobre otras regiones productoras.⁴⁷ El último desafío surgió en el propio seno de la UE, cuando el aumento de la percepción de vulnerabilidad energética de la Unión, originado por la ampliación a 27 Estados miembros, provocó una fractura en el proceso de definición del mercado interior de energía que sumieron a la UE en una crisis interna de desconfianza, continuación de las contiendas previas entre Alemania y Polonia.

La política energética de Alemania con relación a Europa ha pasado por varias fases en la última década: una primera de carácter unilateral durante el mandato de Gerhard Schröder y una segunda más europeísta durante los gobiernos de Angela Merkel. Por su naturaleza comercial, Alemania desea alcanzar una estabilidad integral en las regiones exportadoras y de tránsito que garantice la fiabilidad de los marcos negociadores en los que sus empresas nacionales llevan a cabo las actividades económicas. De ahí que un objetivo fundamental en su estrategia de diversificación energética sea el fomento de reformas democráticas, económicas y sociales mediante programas de cooperación con dichos países. Sin embargo, la emergencia de un sistema internacional con múltiples protagonistas pone de relieve la incapacidad de Alemania para configurar por sí misma el panorama internacional según su deseo.

Ante esta conjunción de desafíos multipolares y de déficit nacionales, Alemania ha optado por hacerse valer como el principal impulsor y hacedor de la política energética exterior europea de promoción y ahondamiento de las interdependencias con terceros países exportadores. El firme empeño de Alemania por lograr la coherencia entre su propia política energética y la de la UE ha resultado ser uno de los elementos motrices del desarrollo de la política energética exterior europea de fomento de la concertación de todas las partes implicadas (los países del centro y del este de Europa, el Cáucaso, Asia Central y Rusia, el Magreb, otras regiones de África, EEUU, China, la India y Brasil) para asegurar un abastecimiento fiable y competitivo de energía, reducir la vulnerabilidad y fomentar la estabilidad democrática, económica y social de las regiones suministradoras y de tránsito.

⁴⁷ Recordemos los cortes de gas a Ucrania y la guerra de Rusia con Georgia en la que se vislumbra como aspecto subyacente la pérdida de influencia de Rusia sobre la región, al carecer de control sobre el oleoducto BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhan) que transporta petróleo desde Azerbaiyán a través de Georgia y Turquía.

En concreto, el planteamiento por parte de Alemania de una política exterior energética europea con especial atención hacia Rusia se debe a la labor desarrollada desde finales del año 2005 por el entonces ministro de Asuntos Exteriores Franz-Walter Steinmeier. Primero en el seno del gobierno de Angela Merkel y posteriormente en la UE, Steinmeier conjugó la estrategia de concertación económica y comercial multilateral con la arraigada tradición socialdemócrata, resultando en un modelo de política de “cambio mediante interdependencia”. No sin dificultades, por las reticencias de la canciller y de los socios europeos, Steinmeier logró finalmente imponer su visión de “OSCE-energética” como modelo de intercambio energético con Rusia frente al modelo “defensivo” de “OTAN-energética” defendido, entre otros países, por Polonia. La influencia y autoridad de Alemania en la definición de los principios claves de la estrategia energética europea han quedado constatadas desde el año 2006. Las líneas rectoras de la política energética exterior para el período 2007-2009⁴⁸ responden al planteamiento del gobierno federal de acercamiento a los actores y regiones con repercusión directa o indirecta en la seguridad, sostenibilidad y competitividad del suministro energético de la UE, con mención especial a Rusia.

Cabe destacar las diferencias entre los Estados miembros en torno a la profundidad y el rigor de la aplicación de los principios de solidaridad, transparencia, subsidiariedad y cooperación que rigen la política exterior europea. Polonia es un claro representante de la promoción de nuevos instrumentos comunes y de la acción coordinada. Una de las primeras reivindicaciones de Polonia en ser satisfecha fue la previsión en el Tratado de Lisboa del término de “crisis de abastecimiento” y de medidas de solidaridad entre Estados miembros. Alemania, sin embargo, tiende a obstaculizar cuantas iniciativas puedan comprometer su soberanía energética⁴⁹ (favorable a sus intereses) o la actividad de sus empresas en el mercado internacional.

En septiembre de 2011, la Comisión publicó una “Propuesta de decisión por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre Estados miembros y terceros países en el sector de la energía”.⁵⁰ El debate sobre la propuesta se ha caracterizado por la oposición de un número de gobiernos a la obligatoriedad de cuatro puntos del documento:⁵¹

⁴⁸ Presidencia del Consejo Europeo (2007), “Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo”, 7224/1/07 Rev 1, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st07/st07224-re01.es07.pdf>.

⁴⁹ El Tratado de Lisboa garantiza la soberanía de los Estados para elegir tanto las fuentes energéticas como los países de suministro que componen su perfil de consumo energético.

⁵⁰ Comisión Europea (2011), “Propuesta de decisión por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre Estados miembros y terceros países en el sector de la energía”, COM 540 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0540:FIN:ES:PDF>. Ésta propuesta fue precedida de la “Regulación sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas” de octubre de 2010.

⁵¹ Secretaría General del Consejo (2012), Nota informativa 5333/12, Bruselas, 27/1/2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st05/st05333.en12.pdf>.

- (1) La obligatoriedad de informar a la Comisión *antes* del inicio de las negociaciones con terceros Estados.
- (2) El *derecho* de la Comisión a estar presente en reuniones de negociación.
- (3) El envío de cuanto documento relevantes haya, *incluso* de acuerdos comerciales.
- (4) La premisa de una opinión de la Comisión para alcanzar una opinión sobre la compatibilidad de las versiones provisionales con la legislación energética interna *antes* de la firma definitiva.

El borrador alternativo presentado en mayo de 2012 a las delegaciones otorga ciertas prerrogativas a los Estados miembros que constriñen notablemente el margen de control de la Comisión, ampliando el margen de discreción de los Estados miembros en la decisión de las competencias otorgadas voluntariamente a aquella. Los puntos enmendados más relevantes se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 2. Enmiendas al documento

Propuesta COM(2011) 540 final de 7 de septiembre de 2011	Propuesta de la Secretaría del Consejo de 30 de mayo de 2012 ⁵²
La Decisión afecta a todos los acuerdos intergubernamentales que <i>puedan tener</i> incidencia en el mercado interior de la energía o en la seguridad de abastecimiento de la UE.	La Decisión afecta sólo a los acuerdos intergubernamentales y textos referidos en aquellos que <i>tengan</i> incidencia en el mercado interior de la energía o en la seguridad de abastecimiento de la UE, quedando a discreción de los Estados miembros evaluar su incidencia.
<i>Establece la obligación</i> de poner en conocimiento de la Comisión los acuerdos comerciales a los que se refieren de manera explícita los acuerdos intergubernamentales.	<i>Exime</i> a los Estados miembros de la obligación de comunicar a la Comisión los acuerdos comerciales explícitamente referidos en los acuerdos intergubernamentales, pudiendo realizarlo de manera voluntaria.
<i>Establece la obligación</i> a los Estados miembros de informar a la Comisión de la intención de entablar negociaciones para un nuevo acuerdo o enmienda de uno ya vigente y de mantenerla informada del curso de aquellas.	Los Estados miembros sólo están obligados a presentar los acuerdos que hayan entrado en vigor o estén aplicándose provisionalmente. Los Estados miembros <i>deben tener</i> la opción de informar sobre las negociaciones de nuevos acuerdos o de enmiendas de los vigentes, manteniendo en ese caso informada a la Comisión sobre el curso de las negociaciones.
Reconoce el derecho de la Comisión a participar en las negociaciones como observadora.	Posibilita la asistencia de la Comisión como observadora a las negociaciones <i>a petición</i> del Estados miembros o supeditada al consentimiento de éste si lo solicita la propia Comisión.
Otorga el derecho a evaluar la compatibilidad del acuerdo objeto de negociación con el Derecho de la Unión <i>antes</i> de la firma del acuerdo.	Otorga a la Comisión la posibilidad de asesoramiento si está presente en las negociaciones como observadora. Además. <i>Sólo si</i> un Estados miembros presenta el borrador de acuerdo intergubernamental <i>antes</i> de la conclusión de las negociaciones, la Comisión debe emitir un dictamen sobre su compatibilidad, pudiendo incoar un procedimiento de infracción.

⁵² Secretaría del Consejo (2012), "Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía - Aprobación del texto transaccional definitivo", 10456/12 ADD 1, 30/V/2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st10/st10456-ad01.es12.pdf>.

Propuesta COM(2011) 540 final de 7 de septiembre de 2011	Propuesta de la Secretaría del Consejo de 30 de mayo de 2012 ⁵³
Autoriza a la Comisión a evaluar a iniciativa propia tras el cierre de las negociaciones o a petición del Estados miembros, la compatibilidad del acuerdo con el Derecho de la Unión antes de la firma.	Restringe la potestad de la Comisión a evaluar la compatibilidad del acuerdo al caso en el que los Estados miembros así lo soliciten antes del cierre de las negociaciones por no poder concluir por sí mismos dicha compatibilidad.
La Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los acuerdos intergubernamentales vigentes.	Permite que los Estados miembros presenten una síntesis de la información considerada confidencial comunicada a la Comisión para ser compartida con los demás Estados miembros, debiendo la Comisión atenerse a las indicaciones de los Estados miembros sobre el tratamiento de la información.

Fuente: elaboración propia.

La diversificación de fuentes y la regulación internacional

La estrategia de diversificación de fuentes energéticas, basada en el consumo de lignito nacional y en la expansión de las energías renovables, comenzó a perfilarse durante el primer mandato de Gerhard Schröder. El uso más o menos intensivo de la hulla de importación y del lignito nacional en un futuro vendrá determinado por tres factores. Primero, por la capacidad de las infraestructuras de generación y de transporte de energía de origen renovable para compensar la falta de aportación energética causada por el cierre de las centrales nucleares. Segundo, por las coyunturas del sistema energético internacional en cuanto a la fiabilidad y rentabilidad de la importación de hidrocarburos. Tercero y más importante, en función de la viabilidad de la combinación con centrales térmicas eficientes y con las tecnologías de captura y almacenamiento de CO₂ que contrarresten su alto efecto contaminante. La postura del gobierno federal respecto al carbón puede definirse en la actualidad como cautelosa.

La apuesta alemana por las energías renovables como fuente energética nacional mayoritaria en el futuro tiene otra lectura al margen de los objetivos medioambientales y de reducción de la dependencia energética de los recursos fósiles. Como potencia económica, Alemania estima los efectos de la inversión y el fomento de las tecnologías renovables para el mercado laboral nacional y para el mantenimiento del liderazgo de innovación tecnológica que mantenga a Alemania en los primeros puestos de países exportadores.⁵⁴

El extraordinario aumento de la inversión para el desarrollo de nuevas patentes tecnológicas a partir de la firma del Protocolo de Kyoto ha desencadenado una pugna

⁵³ Secretaría del Consejo (2012), "Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía - Aprobación del texto transaccional definitivo", 10456/12 ADD 1, 30/V/2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st10/st10456-ad01.es12.pdf>.

⁵⁴ El número de empleos en el sector de las energías renovables ha aumentado desde 2004 notablemente. En el año 2004 hubo 160.500, 322.100 en 2008 y a finales de 2011, 381.600. Véase http://www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ee_bruttobeschaeftigung_bf.pdf.

entre los países por consolidar su liderazgo mundial en tecnología punta y por controlar los mercados internacionales. Según un estudio publicado en febrero de 2011 por la Oficina Europea de Patentes, el Programa Medioambiental de Naciones Unidas y el Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), hay seis países que lideran el desarrollo de patentes en tecnologías renovables, acumulando el 80% de las aprobadas hasta la actualidad: Japón, EEUU, Alemania, Corea del Sur, el Reino Unido y Francia. China, la India y Brasil se han sumado a la competición en los últimos años para situarse a la cabeza de sectores específicos como la energía eólica y fotovoltaica e hidráulica, respectivamente.⁵⁵

Los beneficios ingentes que puede ofrecer adquirir una ventaja competitiva en este sector impulsan a los gobiernos a apoyar a la industria y las instituciones nacionales en la búsqueda de soluciones tecnológicas de última generación que se impongan a las alternativas de los países competidores. La predisposición de los Estados a cooperar con otros países a través de organismos internacionales es comprensible atendiendo a la trascendencia de la cantidad, calidad y distribución de información sobre las estrategias de acción, inversión, desarrollo y comercialización de los otros actores que les proporciona dicha actividad.

Puede afirmarse que la inclinación de Alemania por colaborar en la regulación multilateral depende de la capacidad de las instituciones internacionales para reducir la incertidumbre sobre el comportamiento de las demás partes involucradas y los riesgos y costes asociados a la toma de decisiones propias y de los actores nacionales. Esta actitud ha sido manifiesta durante el proceso de creación de la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA). La idea de crear un organismo internacional regulatorio en el ámbito de las energías renovables se remonta a los años 80, aunque este concepto no prosperó hasta que convergieron al menos dos factores determinantes. En primer lugar, la propuesta de Hermann Scheer, miembro de la socialdemocracia alemana, de incluir el proyecto de creación de IRENA en el programa político del gobierno de coalición del año 2002. En segundo lugar, el impulso de un grupo de presión cada vez más influyente liderado por las empresas de energía eólica de Alemania, España y Dinamarca.⁵⁶ IRENA nació en 2009 en Bonn e inició su actividad en abril de 2011.

La lucha política y económica por asegurarse una parcela de influencia en el orden regulatorio internacional se manifestó desde el proceso de selección de la sede.⁵⁷ La

⁵⁵ Euractiv (2010), "Patent Chief: Kyoto Sparked Clean Tech Revolution", revisado el 7/XII/2010, <http://www.euractiv.com/innovation-enterprise/patent-chief-kyoto-sparked-clean-interview-498341>.

⁵⁶ J. Coban, R. Keohane y T. Van de Graaf (2011), *Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex*, Springer Science+Business Media, LLC, p. 19, http://nw08.american.edu/~colgan/index_files/Colgan%20et%20al.%20RIO.2011.pdf.

⁵⁷ Véase C. Schwagerl (2009), "Ringgen um Umweltagentur Sigmar Gabriels Sharm-Offensive", *Der Spiegel*, 28/VI/2009, <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,633056,00.html>; y B. Block (s.f.), "Politics May 'Taint' Agency, Advocates Say", World Watch Institute, <http://www.worldwatch.org/node/6169>.

decepción del gobierno alemán por la designación de Abu Dhabi (al fin y al cabo, IRENA había sido concebida por y en Alemania) fue parcialmente compensada con el establecimiento en Bonn de un centro de innovación y tecnología asociado a la agencia (*Innovations und Technologiezentrum, IITC*). Esta decisión resultó finalmente ser del agrado de la elite política alemana, ya que dicho enclave asume las responsabilidades de gestión y de promoción de los estándares y las patentes tecnológicas en el mercado internacional correspondiendo a la pretensión alemana de intervenir en el diseño y la configuración del sistema internacional de tecnologías renovables.

Conclusiones

La tradicional debilidad estructural del panorama energético alemán se debe fundamentalmente a tres aspectos: (1) su alto consumo energético; (2) la necesidad de asegurar un abastecimiento fiable y competitivo que apuntale la maquinaria tecnológica e industrial de exportación; y (3) una notable dependencia energética que plantea situaciones de vulnerabilidad al disponer de una red de países suministradores relativamente poco diversificada. La vulnerabilidad energética de Alemania (concretamente del gas ruso) puede verse incrementada ante los retos de abastecimiento que suponen el abandono de la energía nuclear, los objetivos medioambientales que los gobiernos federales de Gerhard Schröder y Angela Merkel han impulsado durante sus mandatos, y la insuficiencia de las infraestructuras de generación y de transporte de energía de origen renovable en los plazos establecidos. Esta conjunción de retos nuevos e históricos sitúa la estrategia de diversificación de fuentes energéticas, de orígenes y de rutas de transporte como uno de los pilares centrales de la política exterior alemana. Junto a los condicionantes estructurales internos, el sistema internacional debe afrontar la inestabilidad sociopolítica de determinadas regiones productoras y de tránsito que amenaza la fiabilidad, estabilidad y rentabilidad de la seguridad del abastecimiento. Desde una perspectiva amplia, la política exterior energética de Alemania antepone el principio de logro de sus intereses nacionales frente a otros criterios integradores o democratizadores. Puede concluirse que Alemania sigue siendo proclive a promover la concertación y cooperación regional e internacional mostrando su disposición a renunciar a ciertas parcelas de autonomía siempre que ello favorezca la consecución de escenarios internacionales estables imposibles de lograr a través de su acción individual. El lugar real que ocupa la protección de los derechos humanos y el fomento de los valores democráticos en la política exterior alemana queda definido en función del país y del contexto aludidos, lo que sin duda revierte con frecuencia en una delegación de esta actividad al seno de la UE. La dimensión económica permanece como bastión de la configuración de la política exterior conducente a la generación de bienestar y empleo interior y a la mejora de su posición relativa en el contexto internacional.

La política bilateral de Alemania con los países suministradores se basa en el establecimiento de relaciones equilibradas de interdependencia que comporten ganancias para ambas partes, apoyando a las empresas alemanas en los procesos de intercambio de

conocimiento y de tecnología de vanguardia por recursos energéticos. Su objetivo principal del gobierno federal es la consolidación de marcos fiables para la inversión y la actividad económica de las empresas alemanas con un interés especial en la apertura y la liberalización de los mercados internacionales de acceso a las fuentes y cadenas de explotación de las materias primas de los países suministradores.

De la relación germano-rusa cabe reseñar, al margen de los vínculos seculares que unen a ambos países, la relevancia de la relación energética y comercial establecida entre ambos países, producto de la percepción que Alemania tiene de Rusia como un socio fiable y necesario. En la consolidación de esta extensa y profunda relación de interdependencia destaca el apoyo visible de los gobiernos alemanes a las empresas energéticas, junto a un comportamiento quizá demasiado circunspecto de promoción de reformas democráticas. Se pueden distinguir dos etapas en la asociación estratégica de Alemania con Rusia. En primer lugar, un “camino especial” durante los mandatos de Gerhard Schröder basado en la tendencia al unilateralismo y la omisión de críticas hacia Vladimir Putin. Posteriormente, una política europeísta durante los gobiernos de Angela Merkel desmarcada del carácter personalista de su predecesor y crítica con los excesos rusos sin renunciar por ello a sus objetivos nacionales.

La política alemana en materia energética en la UE presenta rasgos muy diferenciados. Respecto a la política exterior, Alemania persigue reducir los costes políticos y económicos de su acción individual en dos objetivos entrelazados: (1) garantizar la fiabilidad, rentabilidad competitividad y sostenibilidad de la seguridad energética europea; y (2) promocionar y afianzar los procesos democráticos y civiles en determinadas regiones suministradoras y de tránsito. En este sentido, desde principios del año 2006, Alemania se ha atribuido una posición dominante en el seno de la UE desde la que definir unas líneas rectoras de la política energética europea coherentes con las suyas propias, tales como la profundización de la interdependencia con las regiones estratégicas, el fomento de la integración de los mercados regionales y el impulso de nuevos instrumentos políticos y económicos comunes que, satisfaciendo las sensibilidades y demandas de los socios europeos, hagan prevalecer el modelo energético integrador frente al defensivo en la relación con Rusia. En contraste con este papel impulsor, Alemania da muestras de su interés por obstaculizar la consolidación de un mercado único de energía que redunde tanto en un aumento de la competitividad como de la seguridad de abastecimiento comunes. Los argumentos expuestos por el gobierno federal contra algunas de las medidas más importantes para el proceso de integración atienden a las demandas del *lobby* energético alemán, perfilándose de esta manera una política de claro proteccionismo y de persecución de intereses nacionales desviada de los principios de competitividad, transparencia y solidaridad proclamados.

El ámbito de las energías renovables es de una trascendencia sin igual por constituir un área crucial en los planes alemanes de autonomía energética y de sostenibilidad medioambiental, y por resultar decisiva para mantener a Alemania en su posición de

liderazgo tecnológico mundial. En un escenario con nuevas oportunidades, intereses y desafíos, resulta esencial lograr un orden regulatorio comercial que cohesione los estándares tecnológicos internacionales. La política exterior alemana cobra importancia en este ámbito por la implicación del gobierno federal en diversas iniciativas multilaterales de regulación internacional. El impulso político ejercido para la institucionalización de las tecnologías renovables, con un activo papel de Alemania en la fundación, organización y financiación de la IRENA, responde una calculada política de búsqueda de transparencia y certidumbre en el marco internacional de las energías renovables, donde la cooperación y el acceso y gestión de determinada información se conciben como un instrumento de poder y una ventaja competitiva para reducir los riesgos nacionales.

Como resumen, la política exterior alemana en materia energética durante el período 1998-2012 puede caracterizarse por la continuidad de los principios que la han guiado (con ciertas variaciones del discurso político) tradicionalmente, que incluyen rasgos de los modelos analíticos expuestos inicialmente. Se han identificado aspectos de “poder central” en la reivindicación de intereses nacionales (fundamentalmente económicos, frente a otros objetivos de integración y de promoción de valores posnacionales. Asimismo, hay que destacar la dimensión de “poder económico” en las relaciones bilaterales con terceros países y en el deseo de convergencia y regulación de los mercados energéticos internacionales dentro de la política europea común y en la IRENA. Los caracteres de la “identidad alemana” que perduran de manera más visible son el de promoción de los marcos regulatorios internacionales y (de manera más debilitada) el de “poder civil”, a la vez que la centralidad de la integración europea queda supeditada a la confluencia de los intereses europeos con los intereses nacionales. Se puede concluir que la política exterior alemana es una política orientada a los valores pero dirigida por los intereses económicos.

Miriam Solera Ureña

Máster en Política y Democracia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia