

SEGURIDAD ENERGÉTICA. CONCEPTO Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Energy security. Concept and effects on the International Relations

Antonio Sánchez Ortega

SUMARIO: 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA. 1.1. Elementos de la seguridad. El proceso de identificación de las amenazas. 1.2. La energía, una nueva dimensión de la seguridad. 1.3. El concepto de seguridad energética. 1.4. Los elementos materiales de la seguridad energética. Los recursos energéticos. 2. PODER Y ENERGÍA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. 2.1. Poder relacional. 2.2. Poder estructural. 3. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA ENERGÍA COMO RECURSO DE PODER. 3.1. La energía como medio de poder estructural. 3.2. La energía como medio de poder relacional. 4. CONCLUSIONES

RESUMEN: La seguridad energética es una cuestión relevante dentro del funcionamiento de las relaciones internacionales contemporáneas. Aun así, para poder entender su contenido y alcance es necesario delimitar bien una serie de cuestiones. En primer lugar, a pesar de que el término es usado con profusión, no siempre encontramos una definición que nos permita entender cuáles son las cuestiones más relevantes que incorpora esta dimensión de la seguridad y, también, la necesidad de introducir una nueva categoría dentro de la agenda de seguridad internacional. En segundo lugar, es necesario identificar en qué situaciones, a qué actores y a qué recursos pueden afectar los problemas de seguridad relacionados con las transacciones energéticas mundiales. Estas dos cuestiones nos conducen a situar los problemas derivados de la seguridad energética como un elemento más del ejercicio del poder en el sistema internacional.

Palabras clave: Relaciones Internacionales, seguridad energética, poder internacional

ABSTRACT: Energy security is a relevant issue within the functioning of contemporary international relations. Even so, in order to understand its content and scope it is necessary to define a series of issues. Firstly, although the term is used profusely, we do not always find a definition that allows us to understand what are the most relevant issues that this dimension of security incorporates and also, the need to introduce a new category within the international security agenda. Secondly, it is necessary to identify in which situations, which actors and which resources security problems related to global energy transactions can affect. These two questions lead us to place the problems derived from energy security as another element of the exercise of power in the international system.

Keywords: International relations, energy security, international power

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

Se lamentaba von Clausewitz del azote que suponían en su disciplina las expresiones que adquirirían un valor terminológico que no venían de la mano de ninguna idea precisa¹. Sin duda, la reflexión del militar prusiano es válida para otras áreas de conocimiento y viene a señalar uno de los primeros problemas con los que nos topamos a la hora de definir qué es la seguridad energética. A pesar de la relevancia de la cuestión y de lo mucho que se ha escrito sobre la materia no abundan las definiciones. La mayor parte de los trabajos sobre la cuestión tratan directamente en los riesgos que en determinados momentos han acechado a la energía, las consecuencias de los mismos, para, a continuación, analizar las diferentes medidas que se han adoptado. Estos elementos, a pesar de ofrecer pistas solventes para comprender qué estamos tratando, tienen el problema de ser cambiantes y deudores de un contexto determinado, por lo que son insuficientes para establecer el marco teórico. Esto provoca que no exista una idea precisa de lo que representa la seguridad energética.

Además de su inconcreción, la consecuencia más destacable e inmediata de la circunstancialidad que arrastra la seguridad energética es la pluralidad de significados y de elementos diferentes que podemos encontrar contenidos en ella. Todas estas cuestiones convierten a la seguridad energética en un concepto vago, contradictorio y que presenta múltiples significados. Estos elementos han favorecido que el término se transforme en una especie de cajón de sastre en el que pueda caber casi cualquier cosa. De tal forma, a menudo aparece contemplado como una unión de seguridad y energía, por lo que la seguridad energética podría ser definida como la ausencia de peligros sobre la energía. En un rápido repaso podríamos observar que, de esta forma, el concepto englobaría todos los riesgos y peligros que se ciernen sobre la energía y su uso, pudiendo contener, además, los medios con lo que protegernos de ellos. Esto es tan válido como conceptualmente inútil.

A tenor de lo antes expuesto, la delimitación del objeto de estudio se convierte en una necesidad, puesto que, para abordar la seguridad energética, los elementos que contiene y los riesgos presentes, lo primero que debemos hacer es adoptar una definición de la misma que resulte lo más correcta posible de forma atemporal y global. Los inconvenientes que este requerimiento puede producir estarían relacionados con obtener como resultado un concepto muy simplista que excluyese las particularidades con el objetivo de mostrar un mínimo irreducible de seguridad energética presente en todas las circunstancias, o bien todo lo contrario, un concepto muy general que no excluya ningún elemento, viniendo a representar la suma de todo lo que se puede contemplar como seguridad

1 CLAUSEWITZ, K, *La campaña de 1812 en Rusia*, Inédita, Sevilla, 2005, p. 135.

energética en diferentes circunstancias. Esto último representaría, básicamente, la unión de los conceptos de seguridad y energía, y como ya hemos comentado no lo consideramos válido. Por lo tanto, en este trabajo, nos decantaremos por un concepto de seguridad energética que pretenda ser concreto y a la vez válido.

Para ello partimos de dos premisas: La primera es la que conduce nuestro enfoque a las Relaciones Internacionales. Las relaciones entre Estados se sitúan en el origen primigenio de la seguridad energética. La posibilidad que tienen actores internacionales para afectar la energía de la que depende un Estado, es el marco donde cobra sentido la seguridad energética. Esta asunción nos hace no tener en cuenta los riesgos para la seguridad energética que se pueden originar en el interior de los Estados derivados de los problemas en torno a la distribución de la energía para su consumo propio. Estas circunstancias, en la mayor parte de las ocasiones, se pueden solucionar con un marco jurídico adecuado que contemple los elementos de salvaguardia oportunos, como las reservas estratégicas².

La segunda de ellas, nos lleva a establecer una división entre los elementos más comunes que podemos encontrar en la seguridad energética y que a veces suponen un elemento de confusión. Hay que tener en cuenta que la seguridad energética es un objetivo; supone suprimir los riesgos. Esto es completamente imposible; siempre existirán riesgos. Por lo que, a menudo, la seguridad energética se vincula, a mi modo de ver, de manera equivocada, con los medios que se poseen para intentar garantizar el mayor grado de seguridad. Por tanto, es posible diferenciar entre los objetivos, donde sobresale lo que está en riesgo, y los medios que se comprenden para conseguirlos. De esta forma, mientras que los objetivos serán comunes para todos los actores con seguridad energética comprometida, los medios comprendidos por los actores podrán ser diferentes.

Para conceptualizar la seguridad energética resulta conveniente en primer lugar analizar el propio concepto de seguridad de manera general, para, a la postre, tratar cómo determinadas cuestiones se convierten en objeto de seguridad. Siguiendo un razonamiento lógico podíamos afirmar que todas aquellas cuestiones sobre las que exista un riesgo podrán ser objeto de la seguridad. La lista sería interminable. Por lo que sólo algunas cuestiones son tenidas en cuenta desde el

2 Como ejemplo los países de la UE están obligados a mantener en su territorio reservas de gas y petróleo que permitan satisfacer sus necesidades de aprovisionamiento durante, al menos unos noventa días, Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos, equivalente a noventa días de importaciones netas o sesenta y un días de consumo y Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n° 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas.

punto de vista de la seguridad. Cómo se determina qué cuestiones adquieren la etiqueta de seguridad, qué implica recibirla y por qué la energía ha sido etiquetada son el objeto de este apartado.

1.1. Elementos de la seguridad. El proceso de identificación de las amenazas

Es indudable que, en el ámbito de las relaciones internacionales³, el término seguridad es uno de los conceptos que más cambios, evoluciones y expansiones para recoger nuevas realidades, ha sufrido a lo largo de la historia. De esta forma, la seguridad, a pesar de ser una de las grandes protagonistas de la guerra fría⁴, ha vuelto a tener dos nuevas eclosiones en los últimos años. La primera de ellas se produjo tras el levantamiento del telón de acero y el final de la guerra fría, y la segunda tras los sucesos del 11 de septiembre. La seguridad es contemplada en nuestra lengua como la cualidad que posee aquello que está “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”⁵, definición que podía ser completada con: en el caso de no darse esta certeza saber que se cuentan con los medios para hacer frente a ese peligro, daño o riesgo. Esta definición es lo suficientemente amplia como para definir seguridad, pero, por desgracia, lo es tanto que pierde precisión para comprender qué es lo que estamos tratando de definir. Por su parte, en el ámbito de las Relaciones Internacionales, la definición más clásica de seguridad es la que la define como “defensa del territorio contra un ataque externo”⁶ fundamentada

3 Como ya hemos afirmado la seguridad energética y por tanto la seguridad, a pesar de ser un concepto presente en todos los ámbitos de la vida cotidiana, es comprendida en el marco de las Relaciones Internacionales, por lo que el punto de partida se sitúa en el concepto de seguridad que manejan los Estados en su actuación exterior, y que es, en gran parte, uno de los principales elementos movilizados de las relaciones entre Estados. La relevancia de la seguridad en las relaciones internacionales, donde posee su propia agenda y produce efectos movilizados en el interior del Estado es un tema clásico que ha sido tratado por muchos autores. Nuestro trabajo seguirá muy de cerca lo expuesto por BUZAN, B. WAEVER, O., DE WILDE, J, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 1998, pp. 21 y ss.

4 Para algunos autores es en este período dominado por la tensión entre las dos superpotencias donde el término seguridad va a ser usado con más asiduidad, y donde va a ser moldeado e institucionalizado, apareciendo entre otros el Consejo de Seguridad Nacional, la Ley de Seguridad Nacional y aunque en un principio es propio de los EE.UU. pronto va a ser exportado al resto del mundo, en BUZAN, B., WAEVER, O, *Regions and powers. The structure of international security*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge, 2003, pp. 283-284.

5 Diccionario de la Real Academia de la Lengua, consultado en su versión electrónica. disponible en: <http://www.rae.es/>.

6 BARBÉ IZUEL, E., ORIETA, P, “Más allá de la seguridad nacional” en DE CUETO, C., JORDÁN, J. (coords): *Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa*, Comares, 2001, p. 2.

en el poder militar del Estado⁷. Esta definición ha sido muy cuestionada, es deudora de la guerra fría y del realismo, por lo que ha quedado, además de obsoleta, demasiado estrecha para contemplar las múltiples dimensiones que la seguridad comprende hoy en día, y es que no es extraño oír hablar de seguridad humana, alimentaria, energética, personal, política, militar, medioambiental, etc.

En concordancia con lo defendido por la profesora Barbé⁸, una de las definiciones más útiles a la hora de comprender lo que significa la seguridad, y que además encaja perfectamente con uno de los retos que plantea la seguridad energética, es la desarrollada por el profesor Barry Buzan. Según este autor, “[l]a seguridad consiste en librarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambios consideradas hostiles”⁹. Además, él mismo, resume esta definición contemplando la seguridad como supervivencia, por lo que, parece lógico que todos aquellos elementos de los que en un momento pueda depender la existencia del Estado o de la sociedad y sirvan para identificar y luchar contra las amenazas, puedan ser merecedores de la etiqueta de seguridad. En este sentido identifica cinco dimensiones, militar, política, económica, social y medioambiental, que son fundamentales para la seguridad de los Estados¹⁰.

De esta manera, y sin pretender formular una definición de seguridad, podemos identificar elementos que se asocian a la seguridad, como serían: En primer lugar, la supervivencia e independencia, que se vinculan a cierta idea de permanencia o estabilidad de una situación que es favorable para los intereses que persigue el Estado o sociedad. En segundo lugar, la capacidad de actuar que nos permite obtener la situación de seguridad. En tercer y último lugar, también

7 Esta definición al igual que otras, son deudoras del concepto de seguridad nacional elaborado por Morgenthau, según el cual “La seguridad nacional debe ser definida como integridad del territorio nacional y de sus instituciones” aunque es cierto que para el autor es la diplomacia la que debe defender esta seguridad: MORGENTHAU, H., *Politics Among Nations. The struggle for Power and Peace*, 3º ed., Alfred Knopf, New York, 1963, p. 552. No obstante, el autor cuando se refiere a diplomacia no deja claro cuál es su idea de ésta, pues en otra de sus obras nos encontramos que, aunque reconoce que una de las funciones de la diplomacia es evitar la guerra, también hace referencia a la “diplomacia armada”. MORGENTHAU, H, *Escritos Sobre Política Internacional*, Colección Clásicos del Pensamiento, Tecnos, 1990.

8 BARBÉ IZUEL, E, *La Seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1995 y en BARBÉ IZUEL, E., ORIETA, P, *op. cit.*, 2001, p. 5.

9 Cada una de estas dimensiones va a contener las principales amenazas a la seguridad y van a suponer, además, el marco de las posibles acciones a llevar a cabo, BUZAN, B, *New patterns of global security in the twenty-first century. International Affairs*, Jul 91, vol. 67, p. 432, traducción en BARBÉ IZUEL, E., ORIETA P, *op. cit.*, 2001, p. 5.

10 *Ibidem* p. 433.

encontraríamos la identificación de aquellos sectores o elementos que pudiesen encontrarse amenazados.

Ahora bien, según lo expuesto con anterioridad y atendiendo a las dimensiones de la seguridad planteadas por el profesor Buzan, la seguridad energética podría ser entendida, a su vez, como una dimensión de la seguridad económica, y sin duda así es. A qué se debe entonces el encumbramiento a una categoría propia. Empecemos por el principio. Se define seguridad económica como “la capacidad de acceder a los recursos, a las finanzas y a los mercados, necesaria para poder mantener unos niveles aceptables de bienestar y de poder del Estado”¹¹. El profesor Sánchez Cano¹² desarrolla esta definición introduciendo dos niveles de diferenciación en esta dimensión, por un lado, distingue el acceso a los medios (recursos) necesarios para la supervivencia del Estado, en el que sin duda se imbricaría la seguridad energética. De hecho, él alude expresamente al debate que en muchos Estados se ha suscitado en torno al aprovisionamiento de hidrocarburos desde el exterior. Y, por otro lado, distingue la capacidad de adaptación (del Estado) a la dinámica, económica del sistema (internacional) como otro elemento generador de seguridad. Cómo se explica entonces esta separación del concepto seguridad energética de su matriz, la seguridad económica, para convertirse en una categoría propia¹³.

11 BUZAN, B, New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs*, Jul 91, vol. 67, Iss 3, p. 445.

12 SÁNCHEZ CANO, J, *El Debate de Seguridad (1980-1997)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (UAB), 1999, pp. 31 y 32.

13 En la actualidad proliferan, al amparo de la actualidad de la cuestión, muchas obras y artículos que contienen la seguridad energética en su título y en su objeto de análisis, incluso en algunos parece más un reclamo que una verdadera voluntad de aproximación a la materia en virtud del pobre tratamiento que la seguridad energética merece. Pero el concepto de seguridad energética surgió en un entorno mucho más estrecho que el actual. Es durante la guerra fría y su monolítico concepto de seguridad cuando surge la seguridad energética como concepto y amenaza. Las circunstancias en las que surge ya han sido tratadas, pero, aun así, resulta interesante traer aquí algunas obras donde ya se recogía plenamente la cuestión. Así cabría destacar los siguientes: TREVERTON, G. (ed): *Energy and security*, The International Institute for Strategic Studies, England, 1980, GONZÁLEZ, J., SMILOR, R., DARMSTADTER, J. (Ed.): *Improving US energy security*, Ballinger Publishing Company, Massachusetts, 1985, *Energy security white paper: US decisions and global trends*, American Petroleum Institute, 1988, HOGAN, W., MOS-SAVAR-RAHMANI, B., “Energy security revisited” *Harvard International Energy Studies*, núm. 2, 1987, Energy and Environmental Policy Center, Harvard University y DEESE, D., NYE, J. (ed): *Energy and security*, Ballinger Publishing Company, Massachusetts, 1981. Incluso el presidente de los EE.UU. Ronald Reagan tituló así una comunicación suya al Congreso de ese país el 6 de mayo de 1987. disponible en http://findarticles.com/p/articles/mi_m1079.

Podemos encontrar diferentes explicaciones en diversos autores, aunque todos ellos apuntan en la misma dirección: la voluntad política. Como señala el profesor Sánchez Cano¹⁴, la seguridad puede ser entendida como una calificación o etiqueta usada por el poder político, para determinadas cuestiones que demandan una actuación especial, actuación que requiere de importantes recursos. Polo que el autor sostiene que “la expansión del contenido de la seguridad, especialmente en los Estados más avanzados, se explica por la necesidad de garantizar al máximo demandas sociales crecientes que a menudo escapan a las necesidades puramente estatales y van mucho más allá de la pacificación de la sociedad y de la defensa de sus fronteras”¹⁵. A la vez, afirma que el poder político, al definir una cuestión como un problema de seguridad, tendrá un mayor margen de actuación pues al ser una cuestión de seguridad se reducen los niveles de control e información¹⁶. Esto no quiere decir que la elección de amenaza y por tanto la etiqueta de seguridad para determinadas cuestiones sea arbitraria, aunque sin duda puede darse el caso¹⁷.

Como elementos que contribuyen a evitar la arbitrariedad y a explicar el proceso, el autor propone una serie de pasos que nos ayuden a identificar y caracterizar la calificación de seguridad para determinadas cuestiones. Con este fin introduce los siguientes elementos: el referente de seguridad, para referirse al objeto a proteger; la naturaleza de la amenaza, en la que se identificarían los peligros percibidos; y, por último, los instrumentos de la seguridad, en el que básicamente encuadra los medios y las concepciones que pueden proporcionar seguridad¹⁸. Otros autores coinciden con esta afirmación señalando incluso que la seguridad es un instrumento del poder político, convirtiendo al Estado en la unidad compe-

14 Realmente el autor desarrolla una idea expuesta por Waever O. en su obra no publicada “Security, the speech act. Analysing the politics of a World” citado en SÁNCHEZ CANO, J., 1999, *op. cit.* p. 14.

15 Ibidem p. 63.

16 Ibidem p. 14.

17 Refiriéndose a esta posibilidad, el autor recoge la crítica que a la extensión del término de seguridad se hace desde diferentes enfoques. Según éstos, en determinadas ocasiones se ha usado para convertir en amenazas intencionadas contra el Estado y su población determinadas cuestiones que no lo merecían, al menos no más que otras en las que a los Estados no les interesa intervenir. El fin de este tipo de acciones es el de tratar de justificar incursiones armadas, ya que al etiquetar como una cuestión de seguridad es muy fácil visualizar al enemigo. Como ejemplos encontramos las intervenciones de EE.UU. en Colombia y Panamá, a la que también se puede sumar la intervención en Iraq. Ibidem pp. 60–61.

18 Ibidem, p. 54. No obstante el autor reconoce que la seguridad es un término ambiguo y una idea controvertida siendo además un objetivo inalcanzable, es más, llega a afirmar que la seguridad no se descubre, sino que se construye, y es aquí donde van han entrar en juego las fuerzas políticas internas de los Estados, que por medio de pacto o acuerdo decidirán qué es seguridad, p. 62.

tente¹⁹, tanto para definir las amenazas como para defenderse de ellas, en otras palabras, para gestionar la seguridad²⁰.

Nuevamente hemos de recurrir a Buzan y a Waever y a lo que se ha dado en denominarse escuela de Copenhague para una explicación más analítica del proceso por el cual el poder político convierte una cuestión cualquiera en un objetivo de seguridad²¹. Para ello recurriremos al concepto de “segurización” que ha sido desarrollado por los miembros de esta escuela²². Así, los autores, nos explican que las cuestiones públicas²³ pueden, en función de diferentes circunstancias, pasar de ser cuestiones no politizadas a ser politizadas y de ahí, si lo requieren, pueden pasar a ser “segurizadas”²⁴, que vendría a ser, según estos autores, una versión extrema de politización. Dicho de otra forma, cuando una cuestión adquiere una importancia vital para un Estado. Qué temas pasarán a ser segurizados va a depender de cada Estado y del momento dado, lo que sí definen son las circunstancias por las que una cuestión determinada es susceptible de convertirse en una cuestión segurizada, o lo que es lo mismo, cuándo va a ser objeto de “segurización”. Esta mutación se produce cuando se entiende que existe una amenaza de vital importancia, que requiere de medidas de emergencia y que justifica acciones que van más allá del procedimiento político normal²⁵. En este proceso interven-

-
- 19 OROZCO, G, “La Seguridad en las Relaciones Internacionales” *Revista CIDOB d’Afers Internationals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006, p. 164.
 - 20 La problemática de la expansión del concepto de seguridad también ha sido tratada por MOLLER B. que afirma que “expandir el concepto de seguridad demasiado lejos, como para abarcar la ausencia de todas las clases de problemas, no sería práctico, puesto que crearía la necesidad de un término adicional para la seguridad tradicional”. MOLLER, B, “Conceptos Sobre Seguridad: Nuevos Riesgos y Desafíos”. *Desarrollo económico: revista de ciencias sociales*. Buenos Aires, vol. 36, núm. 143 (octubre-diciembre), 1996, p. 771.
 - 21 El término de Escuela de Copenhague es acuñado por Bill Mcsweeney, para hacer referencia a las teorías defendidas principalmente por Barry Buzan, Ole Waever, Borjn Moller y otros investigadores que anteriormente habían estado adscritos al Instituto para la Investigación de la Paz de Copenhague. Véase: OROZCO, G, “El aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, núm. 1, 2006, pp. 141-162. nota al pie núm. 1, p. 142.
 - 22 Aunque el término original en inglés es *securitization* y es posible encontrar en español la traducción securitización, prefiero la traducción de sugurización que realiza la profesora Barbé. Véase: BARBÉ IZUEL, E., ORIETA P, 2001, *op. cit.* p. 7, pie de página núm. 1.
 - 23 Entendidas éstas como cuestiones susceptibles de ser abordadas desde el poder político.
 - 24 Es una traducción bastante literal, lo correcto quizás sería, debido al cariz despectivo que el término, politizado ha adquirido en la política española, la siguiente: cuestiones no incluidas en la agenda política, cuestiones incluidas en la agenda política y, por último, cuestiones de vital importancia que requieren de una atención especial o ser “segurizadas”.
 - 25 Incluso los autores se refieren a violación de derechos y ruptura de las reglas establecidas, pero no es este el caso que nos interesa a nosotros, además los autores analizan diferentes motivos, causas, circunstancias por las que las cuestiones pasan a ser “segurizadas”, incluso las condiciones para que esta transición sea exitosa.

drían normalmente: el o los objetos referentes de la seguridad, aquello que está amenazado; los actores securizantes, los legitimados para defender la seguridad; y, por último, los actores funcionales, aquellos que por diversos motivos o intereses pueden intervenir en el proceso.

Como apuntábamos con anterioridad, todos los autores mencionados parecen estar más o menos de acuerdo, puesto que es el poder político el que decide qué cuestiones entran en la agenda política y cuáles, en virtud de una serie de circunstancias, han de ser elevadas a una categoría diferente, o superior, por necesitar de una actuación especial. En la terminología de Buzan y Waever cuando se produce la “securización” de ciertas cuestiones. Por todo esto, se afirma que la seguridad y la “securización” no son una consecuencia automática de las amenazas, sino más bien, es el resultado del proceso con el que el poder político responde a las amenazas²⁶.

Sin duda, esto explica cómo la seguridad energética ha adquirido la etiqueta de seguridad, o más exactamente ha sufrido un proceso en el que se ha producido la “securización” de las cuestiones relativas a la energía. De esta forma, ha sido identificada una amenaza vital para los Estados o las sociedades²⁷ y se ha entendido que dicha amenaza requiere, por sus características, de una actuación específica que si bien no parece necesitar de medidas excepcionales²⁸, en un principio, sí necesita de actuaciones concretas que, aunque actualmente conocidas no se encuentran implementadas. Por último, seguridad energética también cumple otro de los requisitos enunciados por Buzan para su correcta “securización”, el

BUZAN, B, 1998, *op. cit.* pp. 20 y ss.

26 BELYL, A, “New dimensions of energy security of the enlarging EU and their impact on relations with Russia” *European Integration*, December 2003, vol. 25 (4) p. 354.

27 Los autores, de hecho, comparan la seguridad económica de los Estados con la seguridad económica de los seres humanos, el acceso a los suministros de aquello que garantiza su supervivencia y necesidades básicas, que en el caso de los Estados sería el acceso a los recursos (generalmente exteriores) que garanticen la alimentación de su población e industria, y si, ese acceso, es amenazado la cuestión de la economía nacional puede ser “claramente y legítimamente securizada”. BUZAN B, 1998, *op. cit.* pp. 104 y ss.

28 Entendidas excepcionales como aquellas que en un momento dado puedan reclamar una ruptura de las reglas o procedimientos establecidos en el sistema, como actualmente se plantea en el debate abierto tras los atentados terroristas, que han sacudido distintos puntos del planeta, entre seguridad y derechos en los que se ha abogado por el recorte de libertades y derechos en pos de un teórico aumento de la seguridad. Como comenté antes, este es otro discurso que en un principio no parece afectar a la seguridad energética. En cambio, sí parece que está afectando al fomento de los Derechos que algunos Estados promueven en el exterior, como ejemplo de ello se empieza a reconocer abiertamente la conveniencia de limitar la promoción de los Derechos Humanos, llevados a cabo por la PESC, frente a las necesidades del abastecimiento. Véase SOLANA, J, “Hacia una política energética exterior europea”, en *Cuadernos de Energía*, Club Español de la Energía, núm. 15, enero 2007, p. 4.

de ser aceptado por el público y esto queda patente en numerosos discursos de líderes políticos, documentos de instituciones públicas y privadas, así como en medios de comunicación²⁹.

1.2. La energía, una nueva dimensión de la seguridad

Una vez que hemos visto cómo una cuestión puede adquirir la importancia suficiente para ser incluida en una categoría específica, o ser securizada, el siguiente paso en este análisis nos llevaría a analizar por qué las cuestiones relativas a la energía, y qué cuestiones específicamente, han sido “securizadas”. Se trata de ver, en este caso concreto, qué ha motivado que la energía se eleve del rango en el que están contenidas para convertirse en una categoría propia. Por tanto, a pesar de que la energía es una cuestión propia de la seguridad económica, presenta una serie de características que le permiten plantear unos riesgos y desafíos que trascienden del ámbito económico para situarse en el ámbito de la “seguridad tradicional” del Estado. Sin duda, la capacidad que tiene la energía para afectar a más de una dimensión de la seguridad, es la circunstancia que provoca que los riesgos de la seguridad energética se traduzcan como una amenaza a lo que se entiende como el núcleo duro de la seguridad.

Para comprender mejor la relevancia de las cuestiones energéticas, es necesario señalar el importante peso que tiene dentro de la dimensión económica. A su vez la secuencia continua, en la media en que la seguridad económica ha adquirido una importancia vital para la seguridad de los Estados en su conjunto, especialmente en épocas modernas. De esta forma, podemos señalar que, a pesar de que el crecimiento económico ha sido una preocupación de los Estados y sociedades a lo largo de la historia, no es hasta después de la IIGM cuando pasa a ser, si no la principal, sí una de las cuestiones más importantes para éstos. No hay que olvidar que la creación de la ONU y el comienzo del proceso descolonizador, los Estados renunciaron a uno de sus principales objetivos anteriores, la expansión territorial³⁰. Además, es en los Estados occidentales, principalmente europeos, dónde el desarrollo económico se convirtió primero en una necesidad para la reconstrucción de Europa, para, más tarde, pasar a ser un objetivo prioritario con el que satisfacer las demandas de una población que exige un nivel de vida cada vez mayor, así como para mantener el elevado ritmo de gasto que suponen los Estados del bienestar³¹.

29 BUZAN B, 1998, *op. cit.* p. 24.

30 Hay que tener en cuenta que ésta ha sido la tónica general, sobre todo en lo que se refiere a los Estados más desarrollados, aunque en los últimos sesenta años todos conocemos ejemplos de Estados que han querido aumentar su territorio a costa del de sus vecinos.

31 Un interesante estudio del papel activo de los Estados en la recuperación económica tras la IIGM y las principales actuaciones llevadas a cabo, especialmente en los sectores ener-

Es por ello que el crecimiento económico, medido como incremento del PIB, ha desbancado a otros elementos movilizadores de la actuación del Estado. Pero también existe otro elemento que resalta la importancia de la dimensión económica. Ésta se ha convertido en un indicador del estatus internacional del Estado. De esta forma y en términos más cuantificables, la riqueza otorga poder a nivel internacional, permitiendo, además, a los Estados con importantes recursos económicos una mayor capacidad de actuación del exterior, desplegando su poder y aumentando su influencia. Por todo esto se puede afirmar que la riqueza de las naciones ha pasado de ser un medio que permitía a los Estados llevar a cabo sus objetivos, generalmente relacionados con la actuación en el exterior y la posesión de un gran y sofisticado ejército, para convertirse en un fin mismo para los Estados³².

Va a ser en el contexto descrito anteriormente, y marcado por la necesidad de mantener un ritmo de crecimiento económico estable, dónde la energía y los temas relacionados con ella adquieren toda su importancia. Revelándose como una cuestión de la que va a depender la seguridad de los Estados, pues existe una estrecha relación entre el suministro energético y vulnerabilidad económica. Esta dependencia ha sido recogida en diferentes ámbitos, así una publicación oficial del Departamento de Estado norteamericano afirmaba que "La energía es el ingrediente vital de la economía mundial"³³, en la misma dirección se manifestaba la UE³⁴. La importancia de la energía en la economía se ve claramente con el siguiente ejemplo: en EE.UU., desde el fin de la IIGM, nueve de cada diez períodos de recesión económica estuvieron precedidos de una subida del precio del petróleo³⁵. Lo mismo sucedió en Europa³⁶. Por lo que la disponibilidad de energía

géticos, puede verse en: YERGIN, D., STANISLAW, J, *Pioneros y líderes de la globalización*, Buenos Aires, 1999.

- 32 El crecimiento económico ha pasado a ser una prioridad, no sólo para los Estados europeos, en EE.UU. tras el final de la guerra fría, principalmente en los gobiernos de Bush (1989-1993) y Clinton, también se ha entendido que la fortaleza económica de la nación es el medio de mantener una posición de liderazgo mundial en detrimento del poder militar, llegando a popularizarse el mensaje "economía en primer lugar", en MOLLER, B, 1996, *op. cit.* p. 789.
- 33 LARSON, A, La Geopolítica del Petróleo y el Gas Natural. *Perspectivas Económicas*. Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, vol. 9, núm. 2, mayo de 2004, disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0504/ijes/toc.htm>.
- 34 La Comisión de las Comunidades Europeas afirmaba: "[I]a economía es la sangre que fluye por las venas de la economía y del bienestar social" Comunicación de la Comisión: "Visión global de la política y las acciones en el campo de la energía", COM (97) 169 final de 23.04.1997. A diferencia del documento de EE.UU., la Comisión europea va más allá y señala la importancia que la energía tiene para el desarrollo del bienestar social, del crecimiento, competitividad y empleo, así como para el medio ambiente.
- 35 PRUGH, T., FLAVIN, C., SAWIN, J, *La Situación Del Mundo 2005. Cambiando la Economía del Petróleo*, Informe anual de la Worldwatch Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible, Icaria, 2005. p. 189. A esta cuenta habría que sumar la crisis internacional

se convierte, de esta manera, en un elemento de vital importancia para mantener el crecimiento económico.

Pero las cuestiones relacionadas con la energía no van a merecer especial atención solamente por incidir sobre la dimensión económica de la seguridad, sino que rápidamente va a desbordar esta dimensión para afectar a otras. No hay que olvidar que el arma del aprovisionamiento energético ha sido usada en el contexto internacional, como forma de presión de los Estados abastecedores sobre los importadores. Ejemplos claros de esta realidad fueron los embargos petrolíferos que desde los años cincuenta se fueron sucediendo y creciendo en su intensidad hasta llegar a la conocida como crisis del petróleo de 1973-79, en el que el objetivo no era otro que provocar un cambio en la política exterior de los Estados a los que se sometía a embargo, afectando gravemente la independencia de los Estados. Esta tendencia a usar el aprovisionamiento como un arma de política exterior ha hecho acto de presencia en numerosas ocasiones. Desde Europa somos especialmente conscientes del papel que ha tenido el gas natural entre los conflictos entre Rusia y Ucrania como instrumento de presión. Por ello, incluso la existencia de una relación de abastecimiento ha sido percibida como un peligro. De hecho, así fue entendida por EE.UU. la dependencia del gas soviético de sus aliados europeos en los años ochenta hasta nuestros días³⁷.

Además, el abastecimiento energético se ha presentado como una necesidad de vital importancia para la seguridad militar ya que, desde la IGM, aunque especialmente en la IIIGM, los ejércitos y la industria militar han avanzado gracias al consumo de petróleo y de otras energías, por lo que el suministro de energía para mantener la capacidad bélica es tan necesaria como la munición en el campo de batalla.

de 2008. Si bien los precios altos de la energía no son la única causa hay que tenerlos en cuenta como uno de los responsables. Además, se sostiene que una reducción de un 10% en la oferta de crudo provoca una disminución del 2% del crecimiento del PIB en los años inmediatamente posteriores a la reducción. Véase: KILIAN, L, "The effects of exogenous oil supply shocks on output and inflation: evidence from the G7 countries", *Working Paper*, Michigan University, 2005. Véase, además: PEREZ DE GRACIA, F, "Incidencia del petróleo en la economía" en RAVINA, L. (dir): "Observatorio sobre el gobierno de la economía internacional" *Papeles de la Fundación*, núm. 20, 2007, Fundación de Estudios Financieros, pp. 175-186.

- 36 Véase: ESCRIBANO, G, "Entre el mercado y la geopolítica: seguridad de abastecimiento y corredores energéticos en la UE" *Revista Económica ICE*, núm. 842 "Economía de la Energía" mayo-junio 2008, pp. 29-44.
- 37 Esta cuestión ha sido tratada por uno de los mayores especialistas en temas de seguridad energética Daniel Yergin, revelando la seria amenaza que contra la autonomía nacional y la independencia de la política exterior suponían los embargos petrolíferos, YERGIN, D, *Security Energy in the 1990s*, *Foreign Affairs*, 67 (1), 1988 Fal, pp. 113 y ss. Sin duda alguna, esta amenaza afecta al concepto del profesor Buzan de seguridad que hemos adoptado en este trabajo.

Por último, la energía también está estrechamente relacionada con las cuestiones medioambientales. La producción de energía, en todos sus procesos, supone una de las mayores amenazas contra el medio ambiente. Por lo que existe una tendencia aceptada generalmente en vincular ambas realidades: la seguridad energética y la medioambiental.

Así pues, una vez visto como la energía ha adquirido una importancia vital para las sociedades, nos encontramos en mejor disposición para comprender como la energía representa hoy día un problema de seguridad. Por tanto volvemos a retomar la definición de seguridad, que adoptamos en un principio, del profesor Buzan y que decía: “La seguridad consiste en librarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambios consideradas hostiles”, y es que, como hemos visto, las cuestiones relativas a la energía pueden convertirse en un amenaza no sólo contra la independencia de los Estados y su integridad funcional, sino también contra su propia supervivencia³⁸.

Por lo que parece claro que la energía se ha ganado por derecho propio la relevancia necesaria para ocupar por sí sola una dimensión de la seguridad. No se puede obviar que además de afectar a la seguridad económica, tiene una alta capacidad para incidir en otras dimensiones que resultan vitales para la seguridad de los Estados, como son: la acción exterior, más bien la independencia de su actuación; la seguridad militar; la medioambiental; y la de su sociedad³⁹. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de seguridad energética?

1.3. El concepto de seguridad energética

La seguridad energética es un concepto que, aunque relativamente moderno, hace referencia a un viejo temor⁴⁰. Sus orígenes se sitúan en los aledaños de la IGM como una necesidad militar: la de abastecer la marina de guerra. Pero la se-

38 Otra cuestión importante es la que se plantea en una situación de crisis económica, que tiende a extender sus efectos a los ámbitos políticos y sociales, pudiendo conllevar un colapso del bienestar de la sociedad y la tendencia, que en determinados momentos ha existido, de intentar solucionar los problemas económicos, con medidas militares, BUZAN, B, 1998, *op. cit.* p. 102.

39 Un interesante trabajo en el que se abordaban las múltiples implicaciones que para la seguridad nacional de EE.UU. tiene la energía puede verse en: BUCKNELL, H, *Energy and National Security*, The University Press of Kentucky, Kentucky, 1981 y de manera más general por: WILLRICH, M, *Energy and World politics*, American Society of International Law, The Free Press, London, 1975.

40 El concepto de seguridad energética es abordado ampliamente desde todas las perspectivas imaginables en: CHESTER, L, “Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature” *Energy Policy* 38 (2), February 2010, pp. 887-895.

guridad energética tal y como la conocemos hoy en día es consecuencia de la primera crisis del petróleo y del embargo al que, por cuestiones políticas, se sometió a algunos Estados tras la guerra del Yom Kipur. Por lo tanto, fue en EE.UU., uno de los países más afectados por el embargo, donde en los años 70 por primera vez se vincula la seguridad nacional con la energía, comenzando a ser usado entre sus políticos el concepto de seguridad energética⁴¹.

Como hemos visto, es el poder político el que decide en un momento dado securizar una cuestión. Los motivos que están detrás de esta decisión pueden contemplar diferentes intereses, pero lo que parece estar lejos de cualquier duda es que cuando se decide securizar una cuestión es porque tiene una destacada relevancia para la seguridad del Estado y, a su vez, se ha comprobado la existencia de un riesgo importante sobre la cuestión. En otras palabras, se decide securizar aquella cuestión de vital importancia que ha demostrado estar en peligro. Por lo que la seguridad energética está relacionada con los riesgos que se plantean sobre la energía.

Así, el objeto referente de la seguridad energética es la energía. Pero la energía, como tal, no está en peligro, existe y existirá siempre. Lo que está en riesgo es la disponibilidad de energía por parte de las sociedades. La disponibilidad de energía tiene la suficiente capacidad, por sí sola, para afectar a las demás dimensiones de la seguridad. Pero además posee otra característica que la convierte en objeto de seguridad; es una cuestión de difícil solución. No existe ninguna medida que por sí sola acabe con el problema, por lo que ha motivado que la seguridad energética tenga una vigencia de cincuenta años y todo indica que se mantendrá en el futuro, a pesar de lo cual su intensidad es intermitente. En el momento en que los riesgos se materialicen afectando de manera importante a la disponibilidad de energía, y por ello a la seguridad energética, será un momento de crisis⁴².

Por tanto, la seguridad energética podría ser definida como la ausencia de riesgos sobre la disponibilidad de energía. Esta definición puede ser más completa si tenemos en cuenta que, a pesar de que la energía puede encontrarse en diferentes formas en la naturaleza: solar, térmica, eléctrica, etc. sólo en raras

41 BARTON, B., REDGWELL, C., RONNE, A. ZILLMAN, D. (eds): *Energy Security. Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*, Oxford University Press, New York, 2004, p. 4. Fue el Presidente Carter el que manifestó por primera vez tras la crisis del petróleo del 79 que la situación derivada de tal crisis suponía “un claro y presente daño para nuestra seguridad nacional”. Citado en: DEESE D., NYE, J. (eds): 1981, *op. cit.* p. 3.

42 La conceptualización de las crisis energéticas, así como sus distintas manifestaciones y efectos son abordados por: VAN DER LINDE, C. (dir): *Study on energy supply security and geopolitics*, Final report, 2004, Clingendael International Energy Programme, disponible en: <http://www.clingendael.nl/ciep/events/20040130/>, p. 36 y ss. A pesar de que el estudio está realizado por y bajo una perspectiva europea, la determinación de las crisis es válida para otros espacios.

ocasiones éstas se podrán usar directamente, por lo que la energía que usamos es obtenida a partir de diferentes recursos, de los cuales mediante, una serie de procesos, conseguimos obtener energía. Por lo que, si existe un problema de seguridad energética es porque existe un riesgo sobre los recursos energéticos, más que sobre los procesos. Este es el elemento que dota de sentido a la seguridad energética. Los riesgos que se plantean sobre ésta no son más que los problemas que afectan a la disponibilidad los recursos.

Pero aún podemos ir más lejos, sólo desde el momento que aparecen los peligros sobre la disponibilidad de estos recursos existe la seguridad energética como objetivo, y a su vez, desaparecerá, o más bien se conseguirá la seguridad energética, cuando la disponibilidad de recursos no esté afectada. De esta forma, el concepto de seguridad energética que adoptamos en este trabajo es la que la define como el adecuado acceso a los recursos energéticos suficientes que permitan garantizar la disponibilidad de la energía requerida por los Estados.

En qué medida tiene que verse afectada la disponibilidad de energía para suponer un riesgo a la seguridad energética es una cuestión más que complicada, dependerá de su incidencia y su duración⁴³. Hay que tener en cuenta que no todos los Estados se verán afectados de la misma forma ni podrán hacerle frente de igual manera. Además, la seguridad energética se puede ver afectada en diferentes grados. Lo que sí resulta obvio es que el precio de los recursos es buen indicador para medir su impacto y duración.

1.4. Los elementos materiales de la seguridad energética. Los recursos energéticos

Como hemos visto la seguridad energética surgió como un problema derivado de la pérdida de los suministros de recursos energéticos entre los países industrializados y occidentales. Este es el elemento que se mantiene hoy en día. La seguridad energética sigue contemplando como objeto principal evitar los riesgos que acechan sobre la disponibilidad de energía. Por tanto, resulta fundamental entender cuáles son los recursos energéticos de los que se depende para generar energía y por supuesto determinar qué riesgos pueden afectar su disponibilidad.

El mundo depende de diferentes fuentes de energía. De entre los diferentes recursos que son usados para la generación de energía destacan de manera especial las energías fósiles. Petróleo, carbón y gas juntos aportan más del 80% del *mix* energético a nivel mundial, el resto es aportado por la energía nuclear y las

43 *Ibíd*em, p. 43.

energías renovables⁴⁴. Podríamos pensar que el motivo de que exista un riesgo en la disponibilidad de energía se debe a la existencia de una fuerte relación de dependencia de las fuentes enumeradas. Pero ésta, por sí sola, no es un motivo de riesgo, por lo que sería erróneo entender que la seguridad energética es resultado de la dependencia. Para entender cuáles son las causas que convierten a la dependencia en un riesgo es necesario introducir las vulnerabilidades que existen en esta relación.

1. Alta dependencia e imposibilidad de sustitución. Como hemos visto no todos los recursos tienen la misma responsabilidad en la generación de energía. Por lo que los elementos que afecten la disponibilidad de los más necesitados supondrán un riesgo mayor. Además, esto se complica por la mayor importancia y dependencia de unos sobre otros. Mientras que los recursos fósiles pueden asumir todas las funciones de las otras energías, ni por disponibilidad física ni técnica puede producirse lo contrario⁴⁵. Por lo que son los recursos fósiles los que plantean un riesgo para la disponibilidad de energía y por tanto para la seguridad.
2. Dependencia del exterior y concentración de los recursos. Una de las principales características que presenta la disponibilidad de recursos fósiles es que en su gran mayoría el consumo depende de su abastecimiento desde el exterior. Es posible establecer una división entre zonas de producción y consumo, más concretamente entre países productores y consumidores. Por lo que los Estados con más consumo no tienen el control directo sobre su abastecimiento energético. Pero hay que decir que la dependencia del exterior para abastecerse de un bien no es por sí un riesgo, es algo totalmente normal que, además, fomenta la relación de interdependencia, el comercio y las relaciones entre los Estados. La vulnerabilidad surge en el momento en que los recursos, y por tanto gran parte de la producción, se encuentra fuertemente concentrada en unos pocos

44 La demanda de estos recursos fósiles se divide de la siguiente forma: El petróleo es el recurso fósil más demandado; el 31% del total de la demanda mundial de energía, le sigue el carbón; 27% y el gas natural 23%. El resto de las energías usadas son: las renovables, donde destaca especialmente la hidroeléctrica, un 2,5%, pero también la biomasa, energía solar, térmica eólica, etc., en total un 9,4%; y por último la energía nuclear, con un 5%. Véase: IEA, *Key World energy statistics 2021*, International Energy Agency, Paris, 2021.

45 No al día de hoy, de hecho, un alto porcentaje de la energía generada por otras fuentes no fósiles responde a un intento de suavizar la dependencia de los fósiles, pero a pesar de que está previsto su aumento el mundo dependerá más de los fósiles en el futuro. Además, actualmente no pueden competir con las energías fósiles, especialmente el petróleo, en el transporte. Véase: IEA, *World Energy Outlook 2020*, International Energy Agency, Paris 2020, pp. 161 y ss.

lugares del mundo. Por tanto, cualquier circunstancia que afecte a esos lugares suponen un riesgo muy importante para la energía. Pero, además, al ser pocos los Estados que tienen una gran capacidad para incidir en el abastecimiento energético de mundo, existe una tendencia a que usen el abastecimiento como medio sobre el que sostener fines políticos. Esto, que ha dado en denominarse arma del abastecimiento, juega un papel importante en momentos en los que la demanda es superior a la oferta de energía, mientras que tiende a diluirse cuando la relación oferta demanda se invierte. Las condiciones que acabamos de ver alejan los riesgos que se pueden plantear sobre el abastecimiento de carbón, por lo que sólo el gas y el petróleo son los recursos sobre los que existe un riesgo⁴⁶.

3. Las rutas de abastecimiento. Dadas las concentraciones en producción y consumo, la disponibilidad de energía va a depender de que importantes volúmenes de gas y petróleo viajen desde las regiones productoras a las consumidoras. Por lo que van a existir unas rutas de transporte rígidas o muy rígidas que se pueden ver afectadas por diferentes circunstancias: accidentes, desastres naturales, incapacidad de hacer frente a las necesidades etc. Además, plantean un riesgo importante como consecuencia de la voluntad de terceros de afectar mediante esas vías la disponibilidad energética de otros Estados.

Por tanto, aunque la disponibilidad de energía se manifieste como el elemento fundamental de la seguridad energética, para entender cuáles son los elementos que pueden afectar a la misma, debemos analizar la estructura energética de cada sociedad. Esto nos obligaría a prestar atención a sus fuentes de aprovisionamiento y los riesgos, si es que existen, que afectaban a su disponibilidad. Además, debemos tener en cuenta que la disponibilidad de energía no siempre se ha visto amenazada. Las propias circunstancias que componen la estructura del abastecimiento son las que determinan la existencia y el nivel de los riesgos.

Es por ello que, a pesar de que se pueda señalar algún episodio anterior de manera aislada, la seguridad energética no aparece hasta la crisis del 73, o lo que sin duda es más correcto la seguridad energética, entendida como ausencia de riesgo, dejó de existir en esa fecha, pasando a partir de aquel momento a un escenario de seguridad energética comprometida. Es desde entonces cuando la disponibilidad de energía comienza a verse afectada por otros elementos que no son la mera capacidad de producir conforme los requerimientos de la demanda, hecho insólito por los propios mecanismos de ajuste del mercado, o por el esta-

46 Las reservas de carbón son muchísimo más abundantes que las del petróleo y gas, multiplican por 10 las de petróleo y por 7 las de gas. Pero además se encuentran mucho más repartidas por el mundo, con lo que no hay ninguna región o país que por sí solo tenga la capacidad para afectar de manera decisiva la disponibilidad de carbón a nivel mundial.

blecimiento de un bloqueo⁴⁷. Además, sólo en esa fecha la dependencia del exterior reúne los requisitos para convertirla en una vulnerabilidad. Por último, hay que decir que, aunque la seguridad energética se originó en torno al petróleo, las circunstancias actuales de la estructura energética han mitigado los riesgos que presenta éste. Pero en gran medida éstos han sido asumidos por el gas natural⁴⁸.

Por tanto, en este trabajo, dada nuestra definición de seguridad energética y las condiciones que determinan la disponibilidad de energía en la actualidad y en el futuro inmediato están muy ligadas a lo que se denomina como seguridad del abastecimiento de los recursos considerados como fundamentales: gas y petróleo⁴⁹. A pesar de ello, y de la importancia que asume esta dimensión de la seguridad energética, hay que entender que la seguridad del abastecimiento no es más que una vía, pero no la única, que permite alcanzar la seguridad energética. Es posible, además, incidir sobre la necesidad de recursos, diversificándolos o reduciendo la demanda de energía.

2. PODER Y ENERGÍA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Afirmar que la energía es un recurso que tiene el poder de obrar un resultado es algo que resulta bien sencillo, comprensible y fuera de toda duda, siempre que, claro está, nos estemos refiriendo a la definición empleada en la Física. Ahora bien, si hacemos un juego de palabras y nos trasladamos al ámbito de las Ciencias Sociales obtendremos una cuestión. De esta forma ¿Puede la energía convertirse en un recurso de poder? Responder a esta pregunta resulta fundamental para

47 Este es un elemento muy importante y está relacionado con la seguridad, pero los bloqueos tradicionalmente cuando han afectado a las fuentes energéticas de las que se aprovisiona en el exterior solían ser embargos totales como los que los aliados sometieron a sus enemigos durante las dos guerras mundiales.

48 En este mismo sentido la UE reconoce que “La legislación de la Unión sobre seguridad del suministro se centra en los mercados del gas natural y la electricidad, y refleja las particulares dificultades transfronterizas asociadas a la seguridad del suministro en estos sectores. El carbón y el petróleo son materias primas que se comercializan internacionalmente, suministradas por una multitud de terceros países (y también por algunos productores de la Unión). Pueden almacenarse y transportarse con bastante facilidad y no requieren una gran inversión pública en nueva infraestructura”. WILSON, A., DOBREVA A., *Suministro de energía y seguridad energética*, Servicio de Estudios para los Diputados PE 630.275 – junio de 2019, disponible en: https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus11_es.pdf.

49 La seguridad del abastecimiento se ha definido como la fiabilidad y disponibilidad de suministro a precios razonables. Véase: YERGIN, D, “What does energy security really mean” *Wall Street Journal* 11 de Julio de 2006, disponible en <http://www.cera.com>.

comprender por qué la seguridad energética se ha convertido en un asunto de primer orden en las Relaciones Internacionales.

Independientemente de que la disponibilidad de energía pueda afectar a los Estados de diferentes formas y que dentro de la seguridad energética puedan contenerse toda una variedad de riesgos, uno de los elementos más relevantes de la misma es el uso del abastecimiento energético por parte de terceros para afectar a los Estados, obteniendo, con ello, algún tipo de beneficio. De tal forma, que, de darse esta circunstancia, la energía se convierte en un elemento de poder⁵⁰. Como se ha afirmado, en este sentido, “el poder en el mundo social es lo equivalente a la energía en el mundo de la física”⁵¹.

La cuestión del poder, al igual que la seguridad, es uno de los objetos centrales de estudio de las Relaciones Internacionales. Pero, de nuevo, y afrontando los mismos problemas que el concepto de seguridad, determinar qué es el poder, así como éste es usado resulta bastante más complejo de lo que pueda parecer. Como se ha afirmado, “el poder al igual que sucede con amor es una palabra usada continuamente en los discursos, entendida de forma intuitiva y raramente definida”⁵². A pesar de ello, podemos encontrar cierto consenso a la hora de entender el poder como la capacidad para controlar y producir un resultado determinado. Sin duda, esta definición, aunque válida, es muy amplia, a la vez que multidisciplinar, por lo que puede distraer la atención del fenómeno que queremos analizar. Por ello, sin duda, resultaría más útil la definición dada por Weber, donde poder es entendido como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”⁵³. En este mismo sentido Raymond Aron sostiene que, en política, “[e]l poder de un individuo es la capacidad de hacer, pero, por encima de todo, de influir sobre la conducta y los sentimientos de otros individuos”⁵⁴.

A pesar de entender que el poder es un concepto discutido y que se resiste a ser capturado por una única formulación⁵⁵, según nuestro parecer, las aproxima-

50 En este sentido, la energía estaría relacionada con los medios de poder a los que hacía referencia Hobbes cuando afirmaba que el poder es entendido como los “medios presentes para obtener algún futuro y aparente bien” HOBBS, T, *Leviathan*, Penguin, Londres, 1968, p. 150.

51 MAESTRE VIVES, T, “La política internacional como política de poder” Labor, Barcelona, 1979, p. 166

52 RODERICK, M, “The concept of power: a critical defence” *The British Journal of Sociology*, vol. 22, núm. 3, September, 1971, pp. 240-256, p. 241.

53 WEBER, M, *Economía y sociedad*, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 43.

54 ARON, R, *Paz y guerra entre las naciones*, Alianza, Madrid, 1985, p. 79.

55 BARNETT, M., DUVAL, R, “Power in international politics” *International Organization*, núm. 59, Winter 2005, pp. 39-75, p. 41.

ciones que ofrecen, como sostiene Josep Ibáñez, el “máximo rendimiento explicativo” del poder en las Relaciones Internacionales son las concepciones de poder relacional y estructural⁵⁶. Además, ambas son las que ofrecen el mejor marco conceptual para entender la relación que la energía mantiene con el poder. Incluso, ayudan a situar mejor los objetivos perseguidos y los intereses que poseen cada uno de los principales actores participantes en las relaciones energéticas.

2.1. Poder relacional

Si partimos de que el poder es entendido como la “producción de unos efectos deseados”⁵⁷, no es posible obviar que este ha de producirse en una relación social, lo que en nuestro caso nos conduce a un ámbito determinado: las relaciones que se producen entre los actores de la sociedad internacional. Es por ello que ha existido, al menos durante gran parte la vida de la disciplina, una tendencia aplicar el concepto de poder relacional a las Relaciones Internacionales. De tal forma, es posible afirmar, que un actor “A tiene poder sobre (otro) B en la medida en que puede conseguir que B haga algo que de otro modo no haría⁵⁸”. A pesar de que esta definición es próxima al conductivismo, coincide con lo que sostienen los realistas; quizás los que más atención han prestado al estudio del poder en las Relaciones Internacionales⁵⁹. En un esfuerzo por sintetizar las diferentes definiciones

56 IBAÑEZ, J, *Poder y autoridad en las Relaciones Internacionales: el control del comercio electrónico en internet*, Tesis Doctoral, presentada en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, bajo la dirección de la Dra. Caterina García i Segura, Barcelona, 2002. p. 192. El autor también defiende estas concepciones del poder como las más útiles, especialmente desde la óptica del poder en la economía política global. Pero además, son numerosos los autores que toman en consideración estas dos concepciones del poder dada su utilidad, a pesar de que no hagan una adhesión formal con las mismas. Véase: SANAHUJA, J, “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la Sociedad Internacional contemporánea”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria*, 2007, pp. 297-383 y DEL ARENAL, C, “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política” *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria*, 2001, pp. 17-86, pp. 64-66.

57 RUSSELL, B, *Power. A new social analysis*, Allen & Unwin, London, 1938, p. 35.

58 DAHL, R, “The concept of power” *Behavioral Science*, vol. 2, núm. 3, July, 1957, pp. 201-215, pp. 202-203.

59 Morgenthau afirmaba que “el poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre.” MORGENTHAU H., 1963, *op. cit.*, pp. 172. En este mismo sentido se manifiesta Holsti al afirmar que el poder es “la capacidad general de un Estado para controlar la conducta de otros”. HOLSTI, K. J, *International politics: a framework for analysis*, 7th ed. Englewood Cliffs; London, 1995, p. 172. Por su parte Raymond Aron, en sintonía con estas definiciones, distinguía entre el poder —*pouvoir*— los elementos de poder que posee el Estado en su interior y potencia —*puissance*—

realistas se afirma que el “poder es la habilidad de los Estados de usar sus recursos materiales para conseguir que otros hagan lo que de lo contrario no harían”⁶⁰.

Evitando entrar en discusiones que no son objeto de este trabajo y que pretenden determinar, por un lado, la forma en que el poder se manifiesta: control, autoridad, influencia, etc., y por otro, si es un fin perseguido por los Estados, o sencillamente un medio para conseguir unos fines determinados, a o ambas cosas a la vez⁶¹. Es necesario señalar que el concepto de poder de los realistas se ha mostrado demasiado estrecho para dar cabida a diferentes realidades, siendo una de sus principales limitaciones no reconocer otros actores que los estatales. Pero además, no ha prestado el suficiente interés a nuevas realidades y tradicionalmente se ha focalizado en los aspectos político y militar del poder⁶². A pesar de las limitaciones de la concepción realista del poder, es cierto que, conjugado con el poder relacional, nos ofrece elementos interesantes para conceptualizar el poder.

En primer lugar, el poder relacional implica la existencia de una relación donde se pueda ejercer el poder. Como afirmó Dahl no “hay acción en la distancia”⁶³. Aunque el autor, como él mismo reconoce, lo que quiere decir es que tiene que existir una conexión; un vínculo. Dicha relación entre las partes ha sido objeto de análisis con el fin de determinar cómo y en qué circunstancias es posible que las partes puedan ejercer su poder sobre las otras. En este sentido, resulta de gran interés las teorías de la dependencia —o más bien interdependencia⁶⁴—. En efec-

sance— como “la capacidad de una unidad política para imponer su voluntad a las otras unidades. ARON, R, 1985, *op. cit.*, pp. 74-75. La diferencia entre estos conceptos es también analizada por el autor en: ARON, R, *Politics and history*, 3ª reimpresión, Transaction Publishers, New Jersey 2004, pp. 102-121. Sobre el concepto de poder en las Relaciones Internacionales véase, además: DEL ARENAL, C, “Poder y Relaciones Internacionales: un análisis conceptual” *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4. núm. 3, julio-septiembre 1983, pp. 501-524.

60 BARNETT, M., DUVALL R, 2005, *op. cit.*, pp. 39-75, p. 41

61 Así lo sostiene Carr, que afirma que “es quizá por esta razón que el ejercicio del poder siempre parece engendrar el apetito de más poder” CARR, E., *La crisis de los veinte años*, Catarata, Madrid, 2004, p. 112.

62 De hecho, estos elementos, entre otros, son responsables de que a partir de los años sesenta el paradigma realista alcanzase su cenit. A pesar de que sigue ocupando un lugar destacado en el estudio de las Relaciones Internacionales, la interdependencia económica cada vez más presente hacía mucho más difícil aplicar el realismo para aproximarse a la realidad internacional. Véase: KEOHANE, R., NYE, J, *Power and interdependence*, 3rd ed., Harper Collins Publishers, United States, 2001, pp. 5 y ss.

63 DAHL, R, 1957, *op. cit.* p. 204.

64 A pesar de que las teorías de la Dependencia tienen una dilatada historia y jugaron un importante papel en las Relaciones Internacionales entre los años 60 y 70 del siglo pasado, cuando hacemos referencia a la dependencia entre los actores, no nos estamos refiriendo a la dependencia de las naciones menos desarrolladas de las naciones más ricas,

to, las Relaciones Internacionales, al menos aquellas que no están sustentadas exclusivamente en el conflicto, son principalmente relaciones de interdependencia; los actores se necesitan unos a otros. Ahora bien, esto no quiere decir que se necesiten en la misma medida, por lo que las relaciones de interdependencia pueden ser simétricas o asimétricas. Las relaciones de interdependencia simétricas no son muy abundantes en la escena internacional. Estás, de existir, en su mayoría quedan encuadradas dentro de intercambios económicos donde las partes obtienen solamente beneficios equitativos, difícilmente reemplazables y donde no tienen cabida otro tipo de intereses u objetivos políticos. En cambio, sí es más común la existencia de relaciones de interdependencia asimétrica. Esto es dónde un actor necesita más a otro. En este mismo sentido, Nye y Keohane diferencian entre interconexión (*interconnectedness*) para aquellas relaciones donde la dependencia entre las partes sería simétricas o recíprocas, en las que cada uno soporta los mismos costos y beneficios en la relación, e interdependencia, para aquellas donde el interés de los actores no es el mismo.⁶⁵

Es, en el marco de las relaciones de interdependencia asimétrica, donde se producen las vulnerabilidades que pueden alojar relaciones de poder entre las

la dicotomía norte-sur, a la que se hace responsable de los problemas de subdesarrollo histórico de las primeras. A pesar de que ese tipo de relaciones son, sin lugar a dudas, un contexto idóneo para relaciones de poder de los países desarrollados sobre los menos avanzados y, además, son sintomáticas de una falta de autonomía de estos, al referirnos a dependencia nos referimos a una relación entre actores de forma aislada y determinada, de tal forma que esta puede variar entre dependencia o interdependencia. Por lo que en este trabajo nos decantamos por utilizar exclusivamente el término de interdependencia, puesto que como señala Del Arenal, "hoy día las Relaciones Internacionales no son comúnmente relaciones de interdependencia simétrica ni relaciones de pura dependencia. DEL ARENAL, C, 1983, *op. cit.*, p. 421. Pero, además, el término de interdependencia evita confusiones con las teorías de la dependencia. La teorización de la relación entre dependencia y poder se debe en gran parte a los trabajos de Emerson y Blau, en el campo de la sociología. Esta, es conocida como la teoría del intercambio social, pero desde sus comienzos tuvieron un importante impacto en las Relaciones Internacionales, espacialmente tras las crisis del petróleo. Véase: HOMANS, G, "Social behavior as exchange", *American Journal of Sociology*, núm. 63, 1958, pp. 597-606, EMERSON, R, "Power-dependence relations" *American Sociological Review*, vol. 27, núm. 1. February 1962, pp. 31-41, EMERSON, R, "Social exchange theory" *Annual Review of Sociology*, núm.2, 1976, pp. 335-362, BLAU, P, *Exchange and power in social life*, John Wiley and Sons, New York, 2009.

65 Además, para los autores la propia interdependencia significa que los actores se ven afectados —una falta de independencia— por fuerzas externas. A pesar de que afirman que la interdependencia ha acercado a los actores del sistema, esto no supone una superación del conflicto entre los mismos, más bien entienden que es una fuente para conflictos de otro tipo; nuevos conflictos. Véase: KEOHANE. R., NYE J, 2001, *op. cit.* p. 9-12.

partes⁶⁶. Más concretamente, el actor que presenta una menor dependencia tendrá una mayor capacidad para ejercer poder sobre el que presenta una mayor dependencia⁶⁷. La vulnerabilidad de un actor respecto a otros, y por ello la posibilidad de que ésta permita relaciones de poder, ha sido una causa común de preocupación entre los Estados. Algunos comportamientos autárquicos tienen su origen en este temor⁶⁸. Esta estrategia, a pesar de reducir las vulnerabilidades exteriores de los Estados, ha supuesto un fracaso rotundo por la incapacidad de los Estados de satisfacer, por sí solos, todas sus necesidades. Por tanto, a pesar de los riesgos, los Estados se ven obligados a interactuar con otros actores internacionales para satisfacerlas, posibilitando las relaciones de cooperación entre ellos. Los ámbitos que tradicionalmente han sido objeto de cooperación son el de la seguridad —en un sentido amplio—, comercio y las finanzas⁶⁹.

Ahora bien, las relaciones de interdependencia no han de ser forzosamente de armonía entre las partes y pueden ser usadas en el juego de poder. Es posible convertir las dependencias de un actor en una fuente de vulnerabilidad y con ello obtener poder sobre él. Este tipo de vulnerabilidades, sin ser la única vía en la que se manifiestan, están presentes cuando un actor presenta una elevada necesidad de satisfacer sus necesidades de cierto bien en el exterior de sus fronteras. Por lo

66 En este sentido, la vulnerabilidad ha sido definida como la capacidad (o incapacidad) de un actor para soportar los costos impuestos por acontecimientos externos. Para determinar la vulnerabilidad de la dependencia hay que tener en cuenta los costes que implica realizar los ajustes necesarios en un momento crítico. Ibidem, p. 13. En nuestro caso, podría ser entendida como el coste de reemplazar la energía perdida. Pero, no hay que pensar que una alta dependencia exterior equivale automáticamente a una alta vulnerabilidad. Esto será así si los hechos externos pueden, por la estructura de su aprovisionamiento, suponer una pérdida importante de su abastecimiento y si el Estado presenta una alta dependencia de la energía exterior y/o una incapacidad de reponer o sustituir las pérdidas.

67 Hay que señalar que esto es una simplificación de las relaciones que se producen en la escena internacional. Estas, son a menudo mucho más complicadas y de carácter múltiple. Por lo que no es posible identificar tan claramente cuando las relaciones de interdependencia son simétricas o asimétricas. Es más, aunque éstas se den, es necesario entender que han de ser tenidas en cuenta en su conjunto puesto que, aún a pesar de existir una clara relación asimétrica en un momento o aspecto determinado, para entender la posible relación poder entre las partes han de tenerse en cuenta todas las demás relaciones entre ellos y con otros actores, puesto que estas pueden reforzar o disminuir la intensidad de las metráis entre las partes. Dando lugar a que, en muchas ocasiones, pese a existir los elementos necesarios para que se pueda dar una relación de poder, este no llegue a materializarse. Véase: DEL ARENAL, C, 1983, *op. cit.*, p. 421.

68 Así se ha señalado el caso de Albania durante la guerra fría: CAPORASO, J, "Dependence, dependency, and power in the global system: a structural and behavioral analysis", *International Organization*, vol. 32, núm. 1, Winter, 1978(b), pp. 13-43, p. 17.

69 NYE J, "Soft power" *Foreign Policy*, núm. 80, Fall 1990, pp. 153-171, p. 158

tanto, los actores que en un momento dado sean capaces de afectar la capacidad del Estado para satisfacer sus necesidades, y que puedan soportar los costes de esta acción —ya sean económicos o en forma de posibles represalias— pueden ejercer poder sobre este. El actor podrá tratar de evitar la dependencia, disminuyendo sus necesidades, podrá intentar diversificar geográficamente su dependencia con el objeto de no depender de pocos actores, lo que otorga poder a estos y menor autonomía a los dependientes, a la vez que tratara de evitar que puedan afectar los canales mediante los que se hace con el bien. Además, podrá cooperar con otros actores con el objetivo de hacer más simétrica la relación de interdependencia. Como hemos visto todos estos elementos forman parte de la seguridad energética.

En efecto, se afirma que para aumentar su poder y disminuir sus vulnerabilidades un Estado debe reducir al mínimo la proporción de las transacciones extranjeras presentes en su actividad económica nacional y distribuir las uniformemente entre el mayor número de socios como sea posible⁷⁰. En este sentido, la vulnerabilidad de un actor respecto de otro va a depender de la magnitud del interés de ese actor (A) del bien determinado, el grado de control que sobre ese bien tiene otro actor (B) y, por último, de la capacidad de (A) a la hora de substituir el bien determinado o el papel de (B) como suministrador⁷¹. Por lo que los elementos de la vulnerabilidad han sido recogidos de la siguiente forma⁷²:

La magnitud de la dependencia.

1. Alta proporción de las necesidades de aprovisionamiento exterior
2. Alto porcentaje del mercado en manos extranjeras
3. Una ratio alta de capital, tecnología, instalaciones de producción etc. extranjeras sobre las nacionales

Medidas de elección condicionadas

1. Alta dependencia de un abastecedor externo
2. Alto coste de oportunidad (que impide cambiar la dependencia)
3. Pocas oportunidades para diversificación
4. Dependencia tanto de las exportaciones como en la producción interna de una mercancía

Medias de distorsión interna

1. Falta de integración de los sectores económicos

70 CAPORASO, J, 1978(b), *op. cit.* p. 21.

71 Ibidem. p. 22.

72 Ibidem. p. 26.

2. Falta de capacidad de respuesta de las estructuras de producción para incrementar o disminuir la demanda
3. Capacidad de respuesta a la demanda externa generada

En segundo lugar, las relaciones de poder también han de contar con recursos o elementos sobre los que sustentarlo. Tradicionalmente, el poder militar ha sido, y es entendido, como uno de los principales elementos de poder en las Relaciones Internacionales⁷³. Pero, en la medida en que éstas han evolucionado en la limitación de uso de la fuerza y especialmente desde que cada vez el recurso a la misma ha sido más costoso, dada la mayor capacidad destructiva del armamento, el aumento de la interdependencia del sistema internacional y la presencia de nuevos actores contra los que la fuerza tiene una menor incidencia, ésta ha perdido gran parte de su importancia como recurso de poder⁷⁴. En gran medida, la importancia del poder militar ha sido asumida por la capacidad económica de los Estados, ya que además de sus características propias permite ser rápidamente reconvertida en otras fuentes de poder —ejército, capacidad tecnológica, actividad diplomática, etc.⁷⁵—. Pero además del poder militar o el económico, a lo largo de la historia las materias primas han sido entendidas como un recurso de poder, puesto que han permitido a los Estados poseedores de las mismas una mayor riqueza, menor

73 Esto no quiere decir que no existan otros muchos recursos que otorgan poder a los Estados en la escena internacional. Estos pueden ser recursos tangibles —militares, económicos, diplomáticos, población recursos materiales, económicos, enológicos, etc.— o incluso intangibles —morales, científicos, cohesión social y política, etc.— pudiendo cada uno de ellos tener una importancia destacada en momentos determinados. No es el objeto de este trabajo analizar de forma exhaustiva los recursos de poder que los actores puedan poseer, ya que, a veces, incluso estos pueden depender de circunstancias. Véase DEL ARENAL, C., 1983 *op. cit.*, y SANAHUJA, J., 2007, *op. cit.* Raymond Aron realiza una labor de recopilación de los diferentes elementos de poder recogidos por diversos autores. Como el propio autor señala, en todos ellos aparecen datos geográficos, materiales —donde aparecerían las materias primas—, económicos, técnicos y humanos. Aron sostiene que estos elementos se pueden sintetizar en tres categorías: medio, recursos y acción colectiva. ARON R, 1985, *op. cit.*, pp. 84-87.

74 Como afirman los autores, el uso de la fuerza como medio de poder en las RRII cada vez se ha vuelto más costoso, y a la vez ineficaz, especialmente cuando aparecen nuevos actores no estatales en escena. Por lo que las relaciones de interdependencia asimétrica han pasado a ocupar un destacado papel como recursos de poder en la Relaciones Internacionales, NYE, J, 1990, *op. cit.*, p. 159.

75 Además, como ya se ha afirmado en este trabajo la riqueza económica, *per se*, ha pasado a ser un objetivo prioritario de la acción de los Estados dadas las demandas de su sociedad. En este sentido se ha afirmado que “La guerra había perdido su atractivo como instrumento de política de Estado para todo aquello que no fuera la supervivencia nacional y, en su lugar, pasaban a primer plano los asuntos relacionados con el bienestar nacional”. Véase: BUZAN, B, *Introducción a los estudios estratégicos*, Ediciones Ejército, Madrid, 1991, p. 193.

vulnerabilidad del exterior y, además, en determinadas circunstancias pueden ver incrementado su poder sobre otros si estos dependen de sus recursos naturales. Pero no hay que olvidar que la posesión de recursos o elementos de poder no implica que de manera automática el actor goce de poder sobre otros. Para que este se dé el actor deberá movilizar correctamente sus capacidades. De no ser así estaríamos ante lo que se ha denominado como paradojas de poder⁷⁶. En este sentido Raymond Aron establece una diferencia entre los recursos de poder y su correcta movilización. Así, los recursos de poder podrían ser entendidos como fuerzas, mientras que su movilización para conseguir un determinado fin sería potencia. Por lo que fuerzas y potencia no son equivalentes, para que un Estado pueda convertir sus fuerzas en poder —potencia en términos de Aron— es necesario que a su vez posea un correcto potencial de movilización que depende de capacidad y voluntad. Elementos que no siempre van a estar presentes⁷⁷.

En tercer lugar, y vinculado con las capacidades o recursos que poseen los actores y su correcta capacidad para movilizarlos, el poder relacional implica una doble dimensión. Por un lado, aparece una dimensión positiva del poder relacional. Esta es la que permite que los actores puedan afectar el comportamiento de otros, permitiéndoles ejercer poder sobre ellos. Pero, por otro lado, el poder presenta una dimensión negativa. Ésta es lo que permite al actor evitar que otros puedan ejercer ese poder sobre ellos, manteniendo, con ello, su autonomía⁷⁸.

En cuarto lugar, independientemente de que el poder sea considerado como un instrumento o un fin en sí mismo y los Estados, como han defendido los realistas, tiendan a acumular poder —más concretamente los recursos que les permite desplegar ese poder— el ejercicio del poder ha de estar ligado a unos objetivos concretos y acordes con las capacidades desplegadas para que este tenga éxito. Sí

76 Véase: BALDWIN, D, *Paradoxes of power*, Basil Blackwell, New York, 1989 y HIRSHLEIFER, J, *The dark side of the force. Economic foundation of conflict theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001. Especialmente las páginas. 43-66. Mientras, que, no se puede obviar, la posesión de recursos de poder, incluso cuando estos sean correctamente movilizados no implican de manera automática una victoria sobre posiciones encontradas de otros actores con menores capacidades. En ocasiones, éstos pueden poner en juego una serie de recursos de carácter mucho más subjetivo, como voluntad y habilidad, que superen capacidades mayores —como sucedió durante los primeros años de la IIGM con la Alemania hitleriana—. Por lo que la cuantificación del poder relativo entre actores sobre la base de los recursos plantea serias dificultades. Véase: STRANGE, S., *La retirada del Estado*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001. pp. 39-48.

77 ARON, R, 1985, *op. cit.*, 80-81.

78 Véase: SINGER, R, *Weak states in a world power: The dynamics of international relationships*, The Free Press, New York, 1972, p. 54 y ss. Siguiendo con la terminología de Aron, éste diferencia entre potencia ofensiva: La capacidad de una unidad política para imponer a otros su voluntad, y potencia defensiva: Capacidad de una unidad política para no dejarse imponer la voluntad de otros. ARON, R, 1985, *op. cit.*, p. 79.

los actores apuestan por objetivos poco realistas o difusos pueden conseguir que los que reciben las demandas no puedan cumplir con los requerimientos, o que el coste que esto les impone es muy superior a lo que lo que les suponga acabar con las vulnerabilidades de la relación de dependencia, mediante, por ejemplo, su reemplazo. Del mismo modo, su uso no puede ser una amenaza constante, puesto que esto favorece que los Estados tengan más incentivos para reducir sus vulnerabilidades. Pero, además, el ejercicio de poder implica, especialmente en escenarios de interdependencia, unos costes para el que ejerce ese poder, por lo que su ejercicio no debe exceder dichos costes⁷⁹. A menudo los costes del ejercicio de poder se manifiestan como consecuencias negativas —económicas, políticas— para el que la ejerce. Sin duda, costes y consecuencias pueden restar credibilidad al poder⁸⁰.

Por último, hay que decir que todo poder es contextual. Está enmarcado por unas condiciones y un tiempo determinado. Para entender cómo se produce la relación de poder hay que tener en cuenta el contexto en la que esta se desarrolla. Por tanto, como sostiene Del Arenal, el poder de un Estado y los recursos sobre el que este se sostiene “no pueden analizarse simplemente desde la perspectiva del Estado en sí mismo, sino que es indispensable proceder a su consideración desde la perspectiva del sistema internacional en cuanto tal”⁸¹. Esto nos permite explicar por qué en momentos concretos un elemento determinado puede pasar a ser un recurso de poder —el autor pone como ejemplo el caso del petróleo— pero, también, para comprender el fenómeno contrario, cuando un recurso de poder pierde gran parte de su significación como, por ejemplo, ha ocurrido con la capacidad de disuasión nuclear tras el fin de la guerra fría. Por lo que no se puede olvidar que el poder no es independiente de los factores externos, ya que éstos pueden modificar los costes de oportunidad de ejercer el poder, tanto para el Estado que lo ejerce, como viene sucediendo con el poder militar desde el fin de la segunda guerra mundial, como para el Estado sobre el que se pretende ejercer la relación de poder. Como ejemplo de esto último podríamos volver a señalar la cuestión del aprovisionamiento energético en diferentes momentos tras las crisis del petróleo de los años setenta del siglo pasado.

79 Algunas definiciones de poder completan la definición de poder relacional con el requisito de que los costos de la acción sean aceptables para el actor que la lleva a cabo. Véase: KEOHANE, R., NYE, J., 2001, *op. cit.*, p. 11.

80 *Ibidem.* p. 18. Los autores relacionan estos efectos no deseados del ejercicio de poder especialmente con el recurso a la fuerza armada, el poder militar, por lo que, a pesar de que afirman que sigue constituyendo uno de los elementos principales de poder en la escena internacional, su ejercicio resulta cada vez más complicado, p. 251.

81 DEL ARENAL, C., 1983, *op. cit.*, p. 511.

2.2. Poder estructural

Ahora bien, independientemente de que los actores internacionales puedan ejercer el poder unos sobre otros, ya sea de forma individual o colectiva, en el contexto de las relaciones entre ellos, existe otra forma de ejercer poder, quizás de una manera menos directa que la que venimos analizando, pero no por ello menos importante. Es lo que se conoce como poder estructural, que está vinculado a la idea de poder constituyente en la medida en que es capaz de conformar el marco que determina las relaciones entre los actores⁸². Por lo tanto, se afirma que el poder estructural es una clase de poder de orden superior al relacional⁸³ en la medida en que permite al que lo posee “decidir cómo deberán hacerse las cosas, el poder de conformar los marcos en los que los Estados se relacionan entre sí, se relacionan con la gente, o con las empresas y corporaciones. El poder relativo de una parte en una relación dada es mayor, si también determina las estructuras que enmarcan esa relación”⁸⁴. Es por lo que se ha señalado al poder estructural como el principal elemento conformador de las relaciones de dependencia entre los actores, por encima, incluso, de las relaciones directas entre ellos, puesto que permite a sus poseedores conformar la estructura de las relaciones haciendo que esta se adecue más a sus deseos y capacidades⁸⁵.

A pesar de que el propio concepto de poder estructural tiene un largo recorrido en la teoría de las Relaciones Internacionales, existe un amplio consenso doctrinal a la hora de atribuir a Susan Strange⁸⁶ la mejor, o por lo menos más

-
- 82 En este sentido se ha afirmado que el poder estructural es “la autoridad y la capacidad de establecer las reglas del juego y determinar cómo otros jugarán ese juego. Aquellos que intenten jugar otros juegos pueden ser persuadidos o coaccionados para adaptarse sólo por aquellos que tengan un poder estructural superior”. HOLSTI, K, *International politics. A framework for analysis*, NJ Hall, Prentice, Englewood, 1995 p. 69. Es por ello que, como afirma Sanahuja, “[e]l poder estructural radica en la capacidad de definir de antemano los costes de oportunidad de cada opción y la consiguiente estructura de incentivos y sanciones, así como de asignar funciones y determinar qué conductas son aceptables, y cuáles no, en función de unos valores determinado” SANAHUJA J, 2007, *op. cit.*, p. 324. Véase además: GUZZINI, S, “Structural power: the limits of neorealist power analysis” *International Organization*, vol. 47, núm. 3 Summer, 1993, pp. 443-478.
- 83 CAPORASO, J, “Introduction to the special issue of international organization on dependence and dependency in the global system”, *International Organization*, vol. 32, núm. 1, Winter, 1978(a), pp. 1-12, p. 4.
- 84 STRANGE S, *States and markets*, 2ª ed., Pinter, London, 1994, p. 24.
- 85 Véase: CAPORASO J, 1978(b), *op. cit.*, pp. 29 y ss. En este mismo sentido, las estructuras de poder habían sido señaladas por los estructuralistas, marxistas y los partidarios de las teorías de la dependencia como responsables de la dependencia originada en la sociedad internacional y como causantes del predominio de unos Estados sobre otros. Véase: BARNETT, M., DUVALL, R, 2005, *op. cit.*, *passim* e IBAÑEZ, J., 2002, *op. cit.*, pp. 189 y ss.
- 86 Véase: STRANGE, S, 1994, *op. cit.*, STRANGE, S, *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, STRANGE,

elaborada, conceptualización del mismo⁸⁷. La aportación de Strange era muy novedosa en el sentido en que por primera vez fue capaz de dotar a la Economía Política Internacional del marco conceptual adecuado para integrar dentro de las Relaciones Internacionales la interacción entre lo político y lo económico⁸⁸. Superando, de paso, ciertas limitaciones a la hora de explicar el poder en las Relaciones Internacionales, hasta ese momento más centradas en el poder relacional, y permitiendo integrar el papel de nuevos actores en estas relaciones diferentes de los Estados, principalmente empresas internacionales y actores armados no estatales⁸⁹.

Aun así, la definición que Strange ofrece del poder no dista de manera significativa de otras ya consideradas⁹⁰. La novedad de su aportación al concepto de poder está en que ésta trata de responder sobre quién se tiene el poder —al igual que en el caso del poder relacional— pero además, sobre qué se tiene poder, y especialmente quién se beneficia de él. En qué medida los actores tienen poder estructural y pueden con ello conformar el marco de las relaciones con otros⁹¹. Para ello, la autora identifica las fuentes que proporcionan el poder estructural, diferenciando, por un lado, entre fuentes principales: la estructura de seguridad,

S, *Mad money: when markets outgrow governments*, Ann Arbor: University of Michigan Press, Michigan, 1998 y STRANGE, S, "The study of transnational relations" *International Affairs*, vol. 52, núm. 3, July 1976, pp. 333-345.

87 Incluso, existen desde el neorrealismo otras aproximaciones para este tipo de poder que lo conciben como algo propio e intencionado más allá de la configuración del sistema resultante del reparto de poder entre las potencias del sistema. Entre éstas destaca el concepto de metapoder de Krasner. Véase: KRASNER, S., "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables" *International Organization*, vol. 36, núm. 2, Spring, 1982, pp. 185-205, KRASNER, S., "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variable" *International Organization*, vol. 36, núm. 2, Spring, 1982 pp. 497-510 y GUZZINI, S, *op. cit.*, 1993.

88 A pesar de lo cual, el objetivo de la autora era el de favorecer una teoría explicativa ecléctica que pudiérase conjugar elementos de otros paradigmas de las Relaciones Internacionales —realista, estructuralista y marxistas— y no exclusivamente de la Economía Política Internacional. Véase: MAY, C, "Strange fruit: Susan Strange's theory of structural power in the international political economy", *Global Society*, vol. 10, núm. 2, 1996, pp. 167-189, p. 172.

89 Véase: SANAHUJA J., 2007, *op. cit.*, pp. 321-323.

90 El poder, según la autora, es definido como "la capacidad de una persona o grupo de personas para influir en los resultados, de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás. STRANGE, S, 1994, *op. cit.*, pp. 534 y ss.

91 A pesar del papel que en su teoría se da a los actores no estatales, la teoría de Strange se situó frente a las corrientes declinistas del poder hegemónico estadounidense en los años 80. Muy al contrario de lo que suponían éstos, Strange afirmaba que los EE.UU. tenían cada vez una mayor capacidad para controlar las fuentes del poder estructural, especialmente en aquellos aspectos relacionados con la economía internacional. Véase: MAY, C, 1996, *op. cit.*, p. 167 y SANAHUJA J., *op. cit.*, 2007, pp. 323

de producción, de finanzas y crédito, y de conocimiento, y, por otro las estructuras secundarias, o subestructuras, que están determinadas por las anteriores. Éstas serían: redes de transporte, comercio, energía y bienestar social. Las estructuras principales serían las más relevantes y mantienen una estrecha relación entre ellas “como una pirámide de cuatro lados, en la que cada una de las estructuras se apoya en las tres restantes, sin que ninguna de ellas tenga, de antemano, primacía sobre las otras tres”⁹².

3. LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA ENERGÍA COMO RECURSO DE PODER

Es el momento de abordar si la energía es un recurso de poder. Para determinar en qué medida los actores pueden servirse de la energía para aumentar su poder tendremos que prestar atención a dos elementos de análisis diferentes. Para empezar, habrá que situar el papel de la energía en cada uno de los contextos de poder que hemos destacado —estructural y relacional— también, es necesario tener en cuenta que existen diferentes actores involucrados, presentando cada uno de ellos una serie de intereses, necesidades y objetivos en torno a la energía. Estos actores pueden ser de carácter diverso: estatales y no estatales. No resultaría extraño afirmar que, y al igual que otros ámbitos las de las Relaciones Internacionales, los Estados tienen el papel más importante. En cambio, sí resulta una novedad si tenemos en cuenta que, al contrario de lo que viene sucediendo gracias a los procesos de globalización, que han permitido a otros actores, principalmente empresas transnacionales, adquirir mayor autonomía y entidad respecto a los Estados, en el ámbito energético son los Estados los que están sustrayendo espacios a las empresas. Es por ello que, a pesar de poder señalar la importante presencia de las empresas energéticas, su independencia cada vez se encuentra más limitada por los Estados, ya sea por su vinculación directa —como empresas públicas— o por los fenómenos derivados del nacionalismo energético, que restan importancia a las empresas internacionales.

Lo primero que podemos discutir es si la energía es *per sé* una fuente de poder. Esta pregunta recibiría una respuesta positiva. La energía como ya hemos señalado es uno de los principales insumos en la economía moderna, además el reemplazo de las energías de las que dependemos resulta una cuestión compleja, lo que favorece una alta dependencia de determinadas fuentes de energía. Pero además, su posesión, en la medida en que sea foránea, supone la tenencia de un recurso natural que permite paliar las relaciones de poder que puedan derivarse de una dependencia externa, a la vez que mediante su exportación puede conver-

92 Ibídem, p. 325.

tirse en una fuente de ingresos económicos. Por lo que no cabe más que decir que un Estado que posea energía cuenta con un recurso de poder⁹³. Esto no quiere decir que le convierta en más poderoso que Estados que no posean esta riqueza, sencillamente que cuenta con una ventaja. Pero, ahora bien ¿Estamos hablando de una fuente de poder relacional o estructural?

3.1. La energía como medio de poder estructural

Como hemos afirmado cuando hacíamos referencia al poder estructural, las estructuras primarias conforman a las estructuras secundarias, pero no hay que olvidar que ambas mantienen un estrecho vínculo, de tal forma que las estructuras secundarias resultan vitales para asegurar el control sobre las estructuras primarias. Por lo que la energía es uno de los elementos sobre los que se sustenta el poder estructural. De esta forma, la energía tiene un destacado impacto sobre las dos primeras estructuras primarias. La energía se ha convertido en un desafío para la seguridad de los Estados, en la medida que pueden afectar su propia supervivencia y su independencia política. No hay que olvidar tampoco que la energía, como recurso, resulta fundamental para que los Estados puedan garantizar la seguridad. El poder militar, pilar fundamental de la seguridad, requiere, dada la configuración de los ejércitos modernos, de grandes cantidades de energía, especialmente petróleo, para poder cumplir con sus funciones. Pero, y de una manera mucho más destacada, no hay que olvidar que la energía, como el principal insumo de la economía, tiene un papel central en el sostenimiento de la capacidad de producción de los Estados⁹⁴. Es por esta razón —por sus vínculos con la producción y por tanto con la economía— por lo que la energía también tiene un impacto relevante sobre las estructuras de finanzas y del conocimiento, aunque, claro está, de una manera más indirecta⁹⁵.

93 En este sentido, se ha destacado que el poder de los Estados descansa en gran medida en una poderosa economía, y para que esta situación se produzca es necesario tener acceso a materias primas. Véase: MAULL, H., *Raw materials, energy and Western security*, The International Institute for Strategic Studies, Washington, 1984, pp. 8 y ss. Robert O. Keohane (Author) › Visit Amazon's Robert O. Keohane PageFind all the books, read about the author, and more. See search results for this author
Are you an author? Learn about Author Central

94 De hecho, la autora sostiene que a los factores productivos clásicos —tierra, trabajo y capital— habría que añadir la energía y la tecnología. STRANGE, S, 1994, *op. cit.*, p. 190. Sin olvidar el papel tan importante que en la capacidad de generar riqueza han tenido tradicionalmente las empresas energéticas, especialmente las petrolíferas, p. 77.

95 Aunque, como explica la autora, uno de los principales elementos que nos ayudan a comprender como se producen los grandes trasvases de capital y también de conocimiento entre los Estados está estrechamente relacionado con la producción y explota-

Pero la importancia de la energía es aún mayor si tenemos en cuenta que además tiene un papel fundamental en otras dos estructuras secundarias, como son las redes de transporte y el comercio. En efecto, el transporte de energía se ha convertido en uno de los elementos más destacados de la seguridad energética. El control de las rutas por donde la energía llega a los Estados, ya sea mediante ductos, barcos o por tren, se ha convertido en un elemento de vital interés para los Estados. Sin olvidar que también hay que tener en cuenta que el propio transporte, en el que se sostiene gran parte del comercio de mercancías a nivel mundial, requiere grandes cantidades de energía para desarrollarse, que principalmente se obtiene del petróleo.

Por tanto, es comprensible que los Estados tengan un interés fundamental en ejercer el mayor control posible sobre la energía, puesto que ésta es fundamental para desplegar o poseer poder estructural. Ahora bien, al igual que el poder estructural como fuente de poder permite determinar el sistema de relaciones con otros, resultaría interesante analizar si algún actor posee el suficiente poder para determinar la subestructura de la energía. En otras palabras, si algún actor tiene por sí solo la capacidad para conformar la estructura de las relaciones energéticas. Lo primero que cabría decir es que la energía por sí sola es un concepto muy amplio y que hace referencia a múltiples realidades. No es lo mismo los elementos que condicionan la energía eléctrica que la producción y comercialización a nivel mundial de uranio. Por lo tanto, debemos situar nuestro análisis en los recursos que estamos estudiando en este trabajo; gas y petróleo. Nuevamente, y como viene siendo ya una norma, será necesario desglosar ambos recursos en categorías diferencias para una mejor aproximación.

Además, hay que tener en cuenta que independientemente de que los Estados puedan poseer el suficiente poder estructural para determinar el sistema de relaciones de los demás, este poder no es omnipotente y de hecho puede que no sea suficiente para controlar todas las estructuras de las que depende el poder estructural. De esta forma, se ha señalado que a pesar de que en los años 70 EE.UU. era el país que poseía un mayor poder estructural, no pudo mantener el control sobre la subestructura energética que desde años atrás había comenzado a estar conformada por los países de la OPEP⁹⁶. Por lo que se daba la paradoja de que el Estado con mayor poder estructural perdió su capacidad para controlar algunas de los elementos donde éste se sostiene. No es de extrañar que a partir de esa fecha se comience a cuestionar abiertamente la pérdida de liderazgo de EE.UU.⁹⁷.

ción del petróleo, que, sin duda, hoy día, se puede extender al gas natural. *Ibíd*em pp. 206-210

96 Véase MAULL, H, 1984, *op. cit.*, pp. 14 y ss.

97 Esta cuestión también es analizada por Strange, además esta pérdida de capacidad no residió sólo en los elementos energéticos. La autora sostiene que el poder estructural en

El poder de conformar las relaciones energéticas en cada uno de los recursos que venimos analizando; gas y petróleo serán abordadas con posterioridad. Lo que si podemos adelantar es que hoy en día, a pesar de la presencia de destacados actores, no existe ninguno que pueda determinar por sí mismo la subestructura de la energía. Independientemente de que en determinados momentos históricos si ha sido posible encontrar algunos actores con la suficiente capacidad para ello⁹⁸, en la actualidad los principales actores involucrados: Estados —productores y consumidores— y las empresas energéticas, se relacionan según las reglas de los mercados de la energía. Ahora bien, el mercado a pesar de responder a unos valores liberales, no es *per sé* un éxito absoluto de ninguna de las partes; es el punto de encuentro, que, por diferentes situaciones, concitó el interés de todos los actores presentes. Además, el propio funcionamiento del mercado lo convierte en una balanza que en ocasiones otorga más poder a los Estados consumidores y las empresas privadas —cuando este se encuentra en situación de sobreoferta— mientras que en ocasiones otorgará mayor poder a Estados productores y a sus empresas públicas —en situaciones de sobredemanda—.

3.2. La energía como medio de poder relacional

Para comprender en qué medida la energía es un recurso que permite a los Estados ejercer poder sobre otros en sus relaciones, es preciso situarnos a ambos lados de las relaciones de interdependencia que se originan entre ellos como consecuencia del abastecimiento de energía. En primer lugar, y partiendo por los Estados consumidores de energía, aquellos cuya capacidad de producción de recursos energéticos no les permite ser excedentarios, podemos encontrar diferencias. En efecto, no todos los Estados consumidores parten de la misma situación. Ésta nos permitiría viajar a lo largo de una escala que comienza en la autosuficiencia energética hasta llegar, en el otro extremo, a aquellos que presentan una dependencia total de recursos energéticos para hacer frente a sus necesidades.

el corto plazo puede sentar las bases de la su erosión en el largo plazo. Como ejemplo de esta situación, la autora se refiere a cómo la capacidad de EE.UU. para organizar la economía japonesa tras la IIGM acabó por suponer la erosión de su liderazgo en la estructura de producción en los años 70 ante este país. Sin duda, la independencia y soberanía de muchas regiones coloniales, impulsada por los propios EE.UU., acabó favoreciendo que estos impusieran sus condiciones en el mercado de la energía. Véase: STRANGE, S, 2001. *op. cit.*, pp. 53 y ss.

98 Para el caso del petróleo éstos han sido, por orden cronológico, los Estados coloniales, las empresas internacionales y por último los Estados productores. Sin duda el último gran actor que poseyó la capacidad de determinar la estructura de las relaciones petrolíferas fue la OPEP. La AIE, por su parte, nació con la vocación de restar parte del poder estructural de la OPEP.

Por lo que el elemento que nos indicaría la situación de los consumidores es su dependencia energética del exterior. Pero, qué clase de ventaja o de poder otorga ser autosuficiente o serlo en gran parte y qué inconveniente supone depender del exterior en cuestiones energéticas. Para empezar, hay que decir que la autosuficiencia o la escasez de recursos, está ligada a la capacidad negativa del poder relacional, aquella que permite, o no, evitar que terceros ejerzan poder sobre nosotros. Por lo que, en este caso, no es un recurso que permite ejercer poder directamente sobre otros, lo que proporciona es una garantía de autonomía. Efectivamente, los Estados menos dependientes presentarán, si pueden convertir sus recursos internos en una fuente de poder, esto es sí consiguen producir lo suficiente y no caer en una paradoja de poder, una menor vulnerabilidad respecto a la actuación de terceros que puedan afectar su suministro, puesto que este se encuentra contenido en su totalidad o en gran parte en sus fronteras.

Ahora bien ¿Son los Estados dependientes del exterior más vulnerables? ¿Pueden ser objetos del ejercicio de poder por parte de terceros? Estas respuestas están fuertemente condicionadas por el contexto en el que se desarrolle la estructura energética del momento, por las propias necesidades energéticas del Estado, además de por otros elementos como la situación geográfica. Pero, es indudable que en el momento que los Estados dependen de otros para satisfacer sus necesidades pueden aparecer una vulnerabilidad que sea usada como fuente de poder —en este caso positivo—. Para comprender como pueden alojarse relaciones de poder en esta relación hay que tener en cuenta diferentes elementos. En primer lugar, el grado de dependencia externa; a mayor dependencia se incrementa la vulnerabilidad. Como ejemplo de esta situación valga decir que, pese a ser grandes consumidores, tradicionalmente no han sido iguales las vulnerabilidades energéticas de EE.UU. y las de Japón. Por lo que los Estados pueden ser más sensibles a una pérdida de su abastecimiento. Pero, en segundo lugar ¿Significa un alto grado de dependencia exterior un recurso de poder de terceros sobre el Estado dependiente? Para responder a esta cuestión tendríamos que decir que las relaciones de abastecimiento son básicamente relaciones de interdependencia entre las partes; unos reciben energía y otros ingresos económicos. Como vimos las relaciones de interdependencia pueden alojar relaciones de poder en el momento en que estas se vuelven asimétricas. Dicho de otra forma, en el momento en que algunas de las partes pueden determinar la estructura energética o esta, por diferentes circunstancias ajenas a la actuación de las partes favorece más a un actor. Pero, no olvidemos que la balanza no sólo cae del lado del exportador. Esto sería un gran error. Es posible que sean los consumidores los que pueden verse beneficiados por la situación. Como ocurre en momentos de sobreoferta de energía, o cuando las empresas internacionales controlaban la energía; antes de los procesos de nacionalización.

En los momentos en que esto se ha producido, cuando la estructura energética ha sido favorable a los Estados consumidores, éstos, independientemente de

su dependencia externa, han tenido incluso el poder de imponer las condiciones de la relación energética a los países exportadores. Esta relación a favor de los Estados energéticamente dependientes se ha visto amplificada por la necesidad de capital que en estos momentos presentan los Estados productores, lo que les hace ser mucho más sensibles a los intereses de los que poseen el capital, siendo estos, además y por lo general, Estados dependientes energéticamente. Como ejemplos de estas realidades encontramos los regímenes de concesiones cuasi colonial presentes hasta los años sesenta, o incluso, más adelante, cuando los precios de la energía fueron muy bajos, dada la sobreoferta. En estos momentos, los Estados productores se vieron forzados a aceptar los criterios de liberalización económica y la permeabilidad a los intereses económicos y los de sus empresas energéticas impulsados desde los países más desarrollados, a la par los más consumidores. Por tanto, los Estados consumidores de energía han tenido poder —positivo— sobre los Estados productores. Por lo que hay que tener muy presente que la dependencia no es por sí sola un elemento de vulnerabilidad, para que ello suceda se deben dar unas condiciones precisas.

En segundo lugar, aparecen los Estados exportadores de energía. Bien, lo primero que hay que decir es que el poseer suficientes recursos energéticos como para exportarlos es, como elemento de partida y por sí mismo, un recurso de poder. Por un lado, proporciona beneficios económicos sobre los que desarrollar otras capacidades —ejército, cohesión interna, acción exterior— y, por otro, le impide ser objeto de presión por parte de terceros a cuenta de una posible vulnerabilidad derivada de la dependencia energética exterior. Ahora bien, estos Estados pueden y suelen presentar, gracias a la caprichosa geografía que tiende a separar desarrollo económico de recursos energéticos, una gran dependencia de la venta de dichos recursos. Por lo que esto se puede convertir, como ya hemos comentado, en una vulnerabilidad manifiesta en la relación de interdependencia que puede ser usada sobre ellos por otros actores. Especialmente en momentos de sobreoferta o mediante la imposición de restricciones a la exportación, como sucedió con Irak tras la invasión de Kuwait o con Libia durante la década de los noventa.

Pero sin lugar a dudas, la cuestión más interesante que plantea la energía en las Relaciones Internacionales es si ésta puede ser usada como recurso de poder por parte de los Estados productores sobre los importadores. En otras palabras, si estos Estados pueden usar lo que se ha denominado el arma del abastecimiento para obtener beneficios de carácter político de otros Estados a cuenta de las dependencias de estos. A tenor de las circunstancias históricas, y del credo general, solamente plantear esta cuestión parecería absurdo. La repuesta sería un sí rotundo. Ahora bien, un recurso de poder es un medio que permite obtener de un tercero un comportamiento esperado; una concesión, un beneficio. El que la energía pueda conseguir este tipo de respuesta es más cuestionable. Pero, en atención a un orden lógico, antes de llegar a analizar el resultado final, que es lo

que nos indicaría si estamos ante un recurso de poder, habría que determinar en qué medida o cuales son las condiciones que permite que esta sea usada.

Obviando los inconvenientes propios de las paradojas de poder, esto es cuando un Estado, por abulia, incompetencia, o cualquier otro factor no puede convertir lo que se supone que es un recurso de poder en tal, la cuestión que nos planteamos responder es, bajo qué circunstancias es posible realizarlo; cuándo se puede tornar en poder el abastecimiento energético.

- 1) Un primer elemento que resulta fundamental para que esto suceda es la voluntad del Estado a la hora de usar la energía como medio de poder. En efecto, son muchos los Estados productores que ven en su abundancia energética una fuente de riqueza económica, pero solamente eso, no pretenden alojar en las relaciones de interdependencia con otros Estados ningún otro tipo de interés que el del benéfico económico mediante la maximización de las rentas de sus recursos. Este es el criterio que guía la actuación de algunos importantes productores, como: México, Noruega, Países Bajos, etc.
- 2) Otro elemento es la importancia, el peso que como abastecedor de recursos energético tenga el Estado. Como es lógico, aquellos con una gran producción a nivel mundial, tendrán muchas más oportunidades para usar el abastecimiento energético como medio de poder. El ejemplo paradigmático sería Arabia Saudita o incluso Rusia. Pero también es posible que Estados con una producción menor tengan un peso muy importante en el abastecimiento de otros Estados o regiones. Por lo que, dado el caso, podrán ejercer poder sobre estos, especialmente cuando los Estados que dependen de ellos tengan pocas posibilidades de diversificar su aprovisionamiento. Pero además, el poco peso de los Estados productores a la hora de usar la energía como medio de poder, puede ser compensado mediante la creación de cárteles de productores. Este tipo de asociación permite sentar las bases para determinar la estructura del comercio de energía, lo que en sí supone una fuente de poder estructural, por un lado, mientras que, por otro, refuerza la posición de los productores en dos aspectos: concentra una gran capacidad de producción en una unidad decisional — cuando funciona como tal— a la vez que evita que la relación de poder se diluya ante la existencia de otras fuentes de aprovisionamiento. Como es lógico, mientras más cohesionada y mayor capacidad de producción aglutine el cártel mayor será su poder, pero, por el contrario, hay que decir que éstos no son habituales y resulta difícil alojar en los cárteles objetivos que trasciendan más allá de la maximización de las rentas.
- 3) Para que los Estados exportadores puedan ejercer poder relacional en su faceta directa sobre los Estados dependientes energéticamente de ellos, ha de darse otra condición; una relativa vulnerabilidad. Ahora bien, los

Estados importadores de energía no son totalmente vulnerables al uso del abastecimiento energético como medio de poder. Como ya hemos comentado, pueden reducir las vulnerabilidades de la relación: mediante el desarrollo de reservas estratégicas, pueden disponer de una alta capacidad de sustitución entre energías, o haber desarrollado una exitosa estrategia de diversificación geográfica y energética, así como otras medidas que permitan neutralizar el uso de aprovisionamiento de energía como medio de coerción. Estas son especialmente exitosas cuando la naturaleza de la acción de poder esté vinculada a un embargo de energía, puesto que este tipo de medidas suponen un alto coste para los que la ejercen, en la medida en que dejan de percibir importantes ingresos. Especialmente si el Estado embargado es un gran consumidor. Mientras que, además, como de hecho, ocurre los Estados consumidores, pueden, de facto o por las condiciones de distribución de la energía a nivel mundial, establecer vínculos de solidaridad entre ellos.

Además de estos tres elementos, es necesario que el vínculo que une a los Estados presente una serie de condiciones que haga posible alojar en él relaciones de poder en torno al abastecimiento energético.

- 1) Debe existir una relación directa entre las partes. Para que un Estado pueda afectar efectivamente el abastecimiento de otro debe haber una conexión. La relación puede darse en varios sentidos: puede que el que pretende ejercer poder sea un importante suministrador, o suministradores si actúan de manera concertada, del que recibe la acción, o bien, que sea capaz de interferir el suministro energético del destinatario al tener acceso y poder bloquear las rutas de aprovisionamiento. En muchas ocasiones, a pesar de que estos elementos puedan estar presentes, el hecho de que existan empresas intermediarias que no responden a la voluntad de los Estados ha disipado esta posibilidad. Así ocurrió durante la crisis del 73 donde el embargo, a pesar de haberse decretado no llegó a producirse.
- 2) También, resulta fundamental que las condiciones de abastecimiento exterior se encuentren restringidas para él o los destinatarios de la acción con el objetivo de que ésta no quede diluida. Para que esto sea posible es necesario, en primer lugar, que no exista o no se tenga acceso a un mercado internacional abierto de recursos energéticos que permita a los destinatarios de la acción suplir sus necesidades. En segundo lugar, también es deseable que las medidas se lleven a cabo en momentos de sobre-demanda de recursos energéticos, cuando todos producen en su capacidad máxima o cercana a ella, para que no existan nuevos suministradores que estén ansiosos de incrementar su cuota de mercado. Este elemento puede ser paliado cuando los que llevan a cabo la acción representan un porcentaje muy alto de la producción, de tal forma que para sostener-

la disminuirán la producción y con ello la disponibilidad de recursos. Por tanto, la conjunción de estos elementos lo que viene a significar es que el poder estructural del mercado de energía está en manos, o favorece, a los Estados productores. Pero, además como ya adelantamos, es posible que independientemente de que estos factores estén presentes se pueda dar una relación de poder sostenida en la energía. De tal forma que un Estado puede ser muy sensible a las actuaciones de un suministrador si presenta una alta dependencia de él y, además, por circunstancias geográficas, tecnológicas o de cualquier otra índole, no pueda reemplazarle fácilmente. Esto es algo común entre Rusia y los Estados de la Europa oriental.

A pesar de que en todo momento nos estamos refiriendo a las posibles relaciones de poder que se puedan dar entre Estados productores sobre consumidores y viceversa, y que se fundamenten en la relación de abastecimiento, es posible encontrar otras posibles combinaciones. Así, pueden aparecer otros actores diferentes a los estatales. En efecto, las empresas de energía han jugado un importante papel en las relaciones de poder en la energía. Durante gran parte del siglo XX las *majors* impusieron sus condiciones a los Estados productores, incluidos embargos comerciales y, también, colaboraron estrechamente con los gobiernos donde tenían su sede para llevar a cabo actuaciones conjuntas en los Estados productores, como en el golpe de Estado encubierto de EE.UU. contra Mossadegh en Irán. Hoy en día, las empresas nacionales de energía están teniendo un papel destacado en las Relaciones Internacionales, pero a diferencia de las *majors*, éstas suelen ser una extensión de la política del Estado al que pertenecen. Es por ello que en este trabajo se les presta menos atención, pues se encuadra dentro de la actuación de los Estados productores. Además, es posible señalar la presencia de otros actores no estatales que pueden afectar las relaciones de abastecimiento, esperando, con ello, obtener algún benéfico, como son los piratas o los terroristas. Su efectividad, dadas las medidas paliativas es más que cuestionable, al menos en el caso del terrorismo. Por último, hay que tener en cuenta también que pueden darse relaciones de poder incluso entre los Estados productores. El ejemplo ha sido el poder que en numerosas ocasiones ha desplegado Arabia Saudita. Dada su inmensa capacidad de producción ha podido hundir el precio del petróleo y con ello los beneficios de Estados mucho más dependientes que ésta de las exportaciones, o, incluso, ha podido actuar en el sentido contrario para aumentar el precio. Este potencial ha sido fundamental para sostener la política de precios, ni muy altos ni bajos, deseada por Riad⁹⁹.

99 Véase: MORSE, E., RICHARD, J., "The battle for energy dominance" *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 2, March/April, 2002, pp. 16-31.

4. CONCLUSIONES

La seguridad energética es una cuestión de primer orden para la seguridad internacional. En la actualidad no es posible desglosar el consumo de energía de la configuración de nuestro mundo. La energía, muy por encima de ningún otro insumo, es el eje sobre el que giran las sociedades más desarrolladas. Por tanto, su consumo se ha convertido en el elemento que asegura la supervivencia —elemento irreductible de la seguridad— de nuestro modelo de vida. Ahora bien, La seguridad energética es en sí mismo un concepto vago, discutido y con diferentes acepciones. La correcta concreción de lo que supone la seguridad energética resulta un requisito fundamental para poder actuar a la hora de comprender los riesgos que encierra. La tendencia a aunar problemas que, de alguna forma, tienen relación común bajo el paraguas de la seguridad energética puede resultar útil, pero aleja el interés sobre el problema real.

Si la seguridad energética hace referencia a la disponibilidad de energía de los Estados importadores, en el otro lado de la cadena se encuentran los Estados que tienen la posibilidad de interrumpir el flujo de la misma. El punto de no retorno de esta situación se vivió durante la crisis del petróleo de 1973, donde el poder en las relaciones entre exportadores e importadores basculó hacia los importadores. Desde entonces, a pesar de los ciclos que afectan a la disponibilidad de energía, los Estados exportadores han tenido el control de los recursos energéticos. Por tanto, esta relación de poder de las relaciones energéticas supone la situación que catapultas las cuestiones de seguridad energética a la agenda política internacional. Es la posibilidad de que el flujo de energía pueda ser alterado con la intención ejercer poder sobre los Estados importadores, lo que dota de sentido al concepto de seguridad energética.

La importancia de los hidrocarburos para las sociedades desarrolladas, su dependencia exterior, junto con la concentración de los exportadores son los elementos a partir de donde se cimientan los riesgos subyacentes en la seguridad energética. La vulnerabilidad de los importadores permite ser usada como recurso de poder por los que controlan el flujo de hidrocarburos.

Esta capacidad para usar los hidrocarburos como recurso de poder depende de muchas circunstancias y es variable a lo largo del tiempo. Pero, en términos generales, podemos señalar una serie de requisitos que nos permiten identificar la vulnerabilidad relativa de un Estado a la hora de resistirse al uso de la energía como recurso de poder. En primer lugar, la dependencia exterior de los hidrocarburos. Como es lógico, mientras más dependiente sea del exterior más sensible será a una pérdida en sus suministros. En segundo lugar, la concentración de sus proveedores o de sus rutas de aprovisionamiento. Mientras más diversificada se encuentre su abastecimiento, tanto en suministradores como en lo referente a rutas de acceso, más posibilidades tendrá el Estado de resistirse a posibles embar-

gos y podrá compensar las pérdidas recurriendo a otras fuentes o rutas. Ambos elementos de vulnerabilidad se verán potenciados o suavizados dependiendo de las condiciones generales de abastecimiento y de la situación geográfica del Estado. En momentos de sobreoferta mundial de energía la vulnerabilidad de los importadores decrecerá, sucediendo lo contrario en épocas de sobredemanda. En cambio, la posición geográfica, así como otros elementos derivados de la rigidez de ciertas infraestructuras de transporte de los hidrocarburos de ciertos Estados, les impide diversificar sus suministros, aumentando con ello su vulnerabilidad.