



DOCUMENTO DE OPINIÓN DEL IEEE 13/2010

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN LA OTAN

(OCTUBRE 2010)

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad energética constituye una de las dimensiones de la seguridad nacional y global cuya relevancia se ha acrecentado en los últimos años. Partiendo de una concepción amplia de la seguridad, la salvaguarda de ésta conlleva garantizar la continuidad del aprovisionamiento energético, la protección física de las infraestructuras e industrias de generación y distribución energética, la confidencialidad de los secretos industriales y tecnológicos así como todas aquellas vertientes de seguridad con las que se interrelacionan. Aspectos industriales del campo energético como el desarrollo tecnológico nuclear están relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva; un ejemplo próximo en el tiempo se encuentra en Irán, con motivo de la reciente puesta en funcionamiento de la planta nuclear de Busher (agosto de 2010) y los riesgos que de ello puedan derivarse en cuanto a su programa nuclear de naturaleza militar.

El enfoque estratégico sobre la seguridad energética tiene alcance amplio, que abarca desde el empleo del elemento energético como arma geopolítica -que fue nítidamente apreciable durante los conflictos de las crisis del suministro de gas a Ucrania (en los años 2006 y 2009) y a Bielorrusia (en junio de 2010), entre otros- hasta la desestabilización económica soterrada junto con medidas de influencia coercitiva. Además de ello, numerosos conflictos convencionales armados son esencialmente derivados de tensiones por el control de los recursos energéticos y el acceso a las rutas de suministro o tránsito logístico energético.

Tras la decisión de la OTAN, emitida en la cumbre Estrasburgo-Kehl de abril de 2009, en orden a iniciar los trabajos para la definición de un nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (el cual deberá sustituir al que fue aprobado en abril de 1999 y se encuentra actualmente vigente) (1) y coincidiendo con el inicio formal del proceso de estudio de dicho concepto

1 Sobre el proceso de elaboración de un Nuevo Concepto Estratégico, ver en la página web del IEEE (www.ieee.es) el Documento de Análisis "El Informe Albright: recomendaciones para el futuro Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica" (en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_03-2010_OTAN_2020_COMENTARIOS_AL_INFORME_ALBRIGHT.pdf) y el Documento Informativo "El proceso de elaboración del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN" (en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/DOCUMENTO_INFORMATIVO_IEEE_01-2010_NCE_OTAN.pdf).

estratégico, a finales del pasado año 2009, se planteó en el seno de la Alianza la iniciativa de constitución de un Centro de Excelencia de Seguridad Energética, a propuesta de Lituania.

A causa de las transformaciones surgidas a nivel internacional y en la propia Alianza (cifrada en ampliaciones, nuevas candidaturas de ingreso, transformación y re-estructuración organizativa en las fuerzas armadas de sus miembros), la necesidad de redefinir la concepción estratégica de la OTAN se ha evidenciado. El 17 de mayo de 2010, el grupo de expertos que -coordinado por la ex-Secretaria de Estado de EE.UU. Madeleine Albright- desde noviembre del 2009 trabajaba en la elaboración de un estudio previo sobre el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, plasmaba finalmente sus conclusiones en el documento "OTAN 2020". Entre sus recomendaciones consta una específica alusión a la necesidad de proceder al desarrollo capacidades de la Alianza para enfrentarse a amenazas no convencionales, entre las cuales aquéllas dirigidas contra la seguridad energética caben ser incluidas.

La pervivencia actual de la OTAN lleva a una concepción global y funcional del entorno estratégico de seguridad, al margen de las delimitaciones geográficas del contexto de la Guerra Fría que la vio nacer, una vez superadas aquéllas tras la disolución de la URSS. Obviamente, la Alianza Atlántica habrá de mantener en su visión estratégica la prioridad del espacio territorial euroatlántico; no obstante, será posible una proyección estratégica de su actuación, partiendo de una evaluación caso por caso conforme al consenso de los aliados, según prescribe también el Informe Albright.

La seguridad energética constituye, en consecuencia, un ámbito de seguridad y defensa sobre el cual la Alianza no puede sustraer su atención. Ello acontece de esta manera, de un modo especial, en un contexto como el actual proceso de transformación de la concepción estratégica de la OTAN sobre la cual se construirá su doctrina institucional y organización estructural que habrá de ser adecuada para afrontar los actuales retos a la seguridad y con una proyección sostenible para los próximos años.

2. LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN LA ACTUAL ORGANIZACIÓN DE LA OTAN:

Desde la Cumbre de Bucarest de abril de 2008, la OTAN busca reforzar sus capacidades en materia de seguridad energética, desarrollando actividades en materia de fusión de inteligencia, apoyo a la gestión de crisis, apoyo a la protección de infraestructuras críticas, proyección de estabilidad y cooperación internacional. El Comité de Planificación Industrial (IPC) (2) de la OTAN contribuye actualmente a reforzar la seguridad energética de los miembros de la Alianza bajo las directrices emanadas del Comité de Planificación de Emergencia Civil (SCEPC), desde junio de 2004. El Plan de Emergencia Civil (CEP) de la OTAN, diseñado eminentemente para la protección y seguridad de la población, se encuentra

2 Todas las siglas en este Documento se mencionan en su forma original en idioma inglés.

directamente relacionado con la seguridad de los aprovisionamientos de carácter vital, entre los que se incluyen los energéticos (3).

Los aspectos de la seguridad energética contemplados por los cometidos del IPC son parciales, pues el enfoque del IPC sobre seguridad energética ha de centrarse en la faceta de la protección física de las principales infraestructuras energéticas (por ejemplo, contra amenazas terroristas), englobando aspectos como la coordinación entre organismos estatales e industria en el marco de la colaboración público-privada. Por lo tanto, desde el IPC no se entra en consideraciones sobre la seguridad del suministro, la protección de los recursos y reservas energéticas, o planes de coordinación en política energética. El IPC ha tenido especial consideración en el subsector eléctrico y, teniendo en cuenta la integración transfronteriza de los sistemas energéticos de los miembros de la Alianza, el IPC desarrolla sus actividades sobre seguridad energética en contacto con los Estados miembros del Consejo de Asociación Euro-Atlántico (EAPC), especialmente analizando las interconexiones energéticas. El IPC pone énfasis en la concienciación entre autoridades nacionales, en compartir información y coordinación con otros comités de la OTAN, así como en desarrollar propuestas de gestión eficiente y protocolos comunes en aras de una armonización de interés general para los países aliados.

Siendo de utilidad patente las labores desarrolladas por el IPC en materia de seguridad energética, ciertamente es perentorio ampliar capacidades y cubrir todos los aspectos de esta materia, habida cuenta su amplitud y complejidad, que no hará sino incrementarse en el futuro. En base a estas consideraciones, en el mes de agosto del presente año 2010 la OTAN ha constituido en su estructura organizativa una nueva División de Desafíos Emergentes a la Seguridad (ESCD) entre cuyos cometidos se engloba expresamente el análisis estratégico sobre seguridad energética (4). Es de esperar que mediante la ESCD las dimensiones de la seguridad energética que no son contempladas por el IPC sean ahora objeto de estudio y seguimiento en tiempo real, con alertas tempranas y anticipación prospectiva ante posibles crisis y hechos relevantes para la seguridad energética de la OTAN en conjunto o de sus miembros. No obstante, cabe resaltar que la ESCD incluye otros cometidos aparte de los relacionados con la seguridad energética, tales como la ciberdefensa, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; no se trata, en consecuencia de un organismo exclusivamente creado para tratar sobre la seguridad energética, aunque contribuye a ampliar las capacidades funcionales de la Alianza en esta materia.

Conforme a lo antedicho, tomando en consideración la prolijidad del tema y sus amplias repercusiones de alcance estratégico, sin perjuicio de que la ESCD desarrolle su actividad según lo previsto, la futura reorganización funcional de la Alianza podrá dotarse con un Centro de Excelencia de Seguridad Energética, ampliando así las capacidades orgánicas de trabajo sobre los aspectos de monitorización profusa, análisis detallado y apoyo a la toma de decisiones de alto nivel en esta materia. Una precondition fundamental para que este

3 URBAN, DIETER "Contributions of NATO's Industrial Planning Committee to Energy Security", NATO Civil Emergency Planning - Perceptions Newsletter nº8, September 2009.

4 "New NATO division to deal with Emerging Security Challenges" NATO official website http://www.nato.int/cps/en/SID-136228EF-51FCD1A4/natolive/news_65107.htm

desarrollo institucional tenga lugar en la OTAN es la toma de conciencia sobre la importancia de la seguridad energética para la Alianza -aspecto que ya se ha evidenciado- y la incorporación formal a su doctrina estratégica, cuestión que habrá de formalizarse con la adopción del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza en un futuro próximo.

En la iniciativa para crear dicho centro destaca la aportación de Lituania, país de la Alianza Atlántica cuya contribución está siendo especialmente proactiva en el campo de la seguridad energética.

3. EL PROYECTO DEL CENTRO DE EXCELENCIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA OTAN:

En noviembre de 2009, Lituania trasladó al IPC de la OTAN la propuesta formal en orden a constituir un Centro de Excelencia de Seguridad Energética para la Alianza. Partiendo de las premisas analíticas basadas en la carestía global de los recursos energéticos, la complejidad e interrelación de los sistemas energéticos internacionales, la vulnerabilidad de los aspectos logísticos y rutas de tránsito energético y la exposición crítica de los Estados ante los cortes de suministro, se incrementa así la trascendencia de la OTAN como marco común para la potenciación de la seguridad energética de sus miembros. La idea de dotar a la OTAN de un Centro de Excelencia de Seguridad Energética se considera, por lo tanto, de gran utilidad para todos los miembros de la Alianza, generador de una armonización de doctrina común de seguridad energética, promotor de la unidad de acción, idóneo para establecer mecanismos conjuntos de prevención de conflictos y minimización de riesgos y, en definitiva, fortalecedor del principio de defensa colectiva basado en el artículo 5 del Tratado.

El tipo de actividades a desarrollar por el futuro Centro de Excelencia de Seguridad Energética de la OTAN incide en la perspectiva de seguridad y defensa, pero no restringirá su orientación a la cooperación entre ejércitos e instituciones de la comunidad euro-atlántica, sino que también trabajará en interacción con el sector empresarial -especialmente con los operadores globales- y aglutinará una visión interdisciplinar de carácter holístico apta para la interacción militar y civil, abierta además a la colaboración público-privada. Se trata, en consecuencia, de constituir un organismo surgido del pensamiento estratégico de alianza y cooperación trasatlántica, pero abierto a la colaboración internacional con un alcance global, vía las asociaciones que la OTAN ha establecido con diversos países y organizaciones internacionales entre los que cabe mencionar, para el caso de la Federación Rusa, el Consejo OTAN-Rusia. Conviene resaltar que la idea de institucionalizar un centro específico de la OTAN para el campo de la seguridad energética no tiene como cometido actuar contra un enemigo específico y predeterminado, sino que pretende incorporar -con un enfoque de carácter preventivo y defensivo- una dimensión irrenunciable de la seguridad integral de los miembros de la Alianza, que es la seguridad energética. El fortalecimiento de ésta habrá de desarrollarse para un logro efectivo de los objetivos estratégicos de seguridad común de la OTAN. A tal fin, habrán de incluirse una serie de elementos políticos, económicos, tecnológicos, de suministro, de recursos y militares, eficientemente coordinados.

De modo autónomo pero en consonancia con otros socios, Lituania ha programado un organismo precursor que está previsto inicie sus actividades en enero de 2011 como Centro

de Seguridad Energética independiente, el cual habrá de reconfigurarse subsiguientemente en Centro de Excelencia de la OTAN, una vez se consensue su institucionalización tras la formalización del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza. Así pues, presumiblemente a lo largo del año 2011, la OTAN podría dotarse de dicho nuevo organismo en su estructura, con cometidos específicos asignados de interés común. El panorama económico que presente el escenario post-crisis habrá de contar con nuevas herramientas de análisis y prevención tales como este órgano de la OTAN que servirá como centro de referencia en materia de seguridad energética, contribuyendo en definitiva a la estabilidad y prosperidad de los miembros de la Alianza y del espacio trasatlántico en general, como generador de un vector de proyección de paz internacional.

La ubicación concreta donde emplazar este centro no ha surgido de modo arbitrario ya que, desde su ingreso en la UE y la OTAN (en 2004), Lituania ha llevado a cabo una activa labor en favor de la seguridad energética común, tanto de la Alianza como de la UE. A media distancia entre la Europa receptora de hidrocarburos, la Europa del Este de tránsito energético y los suministradores Rusia y demás Estados del Caspio y de Oriente Próximo, el escenario energético de la ribera sur del Báltico es elocuente. De un lado, el proyecto de la central lituana de Visaginas ejemplifica el renacer nuclear europeo; de otro, el poliducto NordStream ruso y el extremo norte del EAOTC (Europe Asia Oil Transport Corridor) -que enlaza los mares Caspio, Negro y Báltico para importación petrolífera de los países de Asia Central- muestran las nuevas rutas de suministro energético europeo. Lituania ha sido también el lugar elegido para la constitución (en 2007) del consorcio SARMATIA integrado por la propia Lituania, Azerbaiyán, Georgia, Polonia y Ucrania, para crear la red de oleoductos conectando el corredor energético sur caucásico con el trazado Odessa-Brod-Plock-Gdansk en territorios polaco y ucraniano. Asimismo, Lituania ha sido anfitriona de varias importantes conferencias internacionales sobre seguridad energética, organizadas desde la perspectiva de seguridad euro-atlántica (5).

4. **EL CENTRO DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LITUANIA EN EL MARCO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA:**

El objetivo de Lituania al establecer un Centro de Seguridad Energética propio y ponerlo a disposición de la Alianza es erigirlo como proyecto nacional de referencia regional que pueda reconvertirse en Centro de Excelencia de la OTAN a medio plazo. Sus actividades iniciales se irán incrementando gradualmente en la perspectiva de esta integración, abiertas a la participación de los países aliados y -previo acuerdo de los países fundadores- países asociados.

El Centro, cuyo inicio de actividades está previsto para enero de 2011, se basa en recursos propios aportados por Lituania -junto con otros países fundadores y posteriores asociados- con el apoyo orgánico de los ministerios lituanos de Energía, Asuntos Exteriores y Defensa Nacional, además de otras instituciones nacionales.

5 SMITH, KEITH C. "Bringing Energy Security to East Central Europe", April 2010, Center for Strategic and International Studies.

La misión del Centro es desarrollar capacidades para proyectar seguridad energética entre los miembros de la Alianza y sus asociados, proporcionar un nexo institucional para actividades analíticas y de investigación de alto nivel y erigirse en órgano de referencia para fuentes informativas y cooperación (6). La contribución a la OTAN se concreta en las siguientes actividades:

- Investigación e Inteligencia Energética: análisis de información sobre seguridad energética (suministro, protección de infraestructuras, tecnología, política energética) e integración de conclusiones de inteligencia; apoyo en el desarrollo de metodología y aproximación teórica para valoración de riesgos y amenazas a la seguridad energética; análisis de casos específicos y lecciones aprendidas; asesoramiento a miembros y asociados; establecimiento de una red de trabajo y centro de documentación para expertos y fuentes, respectivamente.
- Recomendaciones políticas: aportar sugerencias para altos oficiales de la OTAN en lo concerniente a la seguridad energética.
- Apoyo a la protección de infraestructuras energéticas críticas y operaciones de la OTAN: desarrollo, adaptación y sinergias con otros sistemas metodológicos y mecanismos de alerta temprana; evaluación de necesidades y posibles capacidades militares de apoyo requeridas para la protección de infraestructuras energéticas; incorporación de la dimensión de seguridad marítima para prevenir el corte de suministro en el mar; elaboración de planes de respuesta y planes de contingencia y protocolos metodológicos (procedimientos de toma de decisiones, reglas, capacidades) en caso de amenaza a la seguridad energética.
- Apoyo al adiestramiento y concienciación: desarrollo de capacidades nacionales de protección energética, potenciación doctrinal de la percepción de seguridad energética y programas de entrenamiento en la materia (p.e. gestión de crisis) entre los miembros de la Alianza.

Entre los medios a través de los cuales desarrollar su cometido, el Centro organizará y apoyará eventos de alcance nacional, regional e internacional (conferencias, seminarios, grupos de trabajo), difusión de publicaciones, elaboración de borradores programáticos y propuestas políticas destinadas a estamentos decisorios; proporción de alertas tempranas a autoridades nacionales e internacionales sobre emergencias de seguridad energética, creación y mantenimiento de bases de datos (biblioteca y documentación) e interconexión en red euro-atlántica de trabajo conjunto entre investigadores y funcionarios.

El desarrollo de la cooperación a promover por el Centro de Seguridad Energética de Lituania se enmarca en los siguientes formatos, con el predominio de los miembros de la Alianza Atlántica: OTAN, Consejo de Asociación Euro-Atlántica (EAPC), Diálogo Mediterráneo (MD) e Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), Consejo OTAN-Rusia (NRC), Comisión OTAN-Ucrania (NUC), Comisión OTAN-Georgia (NGC) , además de la posibilidad de invitar a otros países asociados a la Alianza, organizaciones internacionales y no gubernamentales según el caso.

6 BILVAISIENE, JURGITA "A Lithuanian perspective on Energy Security", NATO Civil Emergency Planning - Perceptions Newsletter nº8, September 2009.

5. IMPLICACIONES PARA ESPAÑA:

Un Centro de Seguridad Energética en la OTAN presentaría posibilidades funcionales que supondrían varias aportaciones positivas para España en particular. Debemos partir de una premisa: la alta dependencia energética española en el suministro foráneo de materia prima energética (petróleo, gas y uranio) y la ubicación de sus infraestructuras críticas en el borde sur de la Alianza Atlántica. A la vulnerabilidad energética española se añade su particular posición geoestratégica, con claras repercusiones en esta materia. Por esta razón, el cambio de la concepción estratégica de la Alianza de un principio territorial a uno funcional favorece la seguridad de España y, en este sentido, la inclusión de la seguridad energética como parte de las funciones a potenciar por parte de la Alianza contribuye a ello.

Además del lógico consenso requerido en los procesos internos de toma de decisiones de la OTAN, habida cuenta la estructura accionarial de los principales grupos corporativos energéticos españoles, es conveniente para España que exista la mayor homogeneidad posible en el posicionamiento estratégico entre los miembros de la OTAN respecto de su doctrina de seguridad energética, y que la interacción público-privada en conjunción con el sector empresarial difunda una visión estratégica de seguridad energética armónica con la seguridad nacional y colectiva. Asimismo, el Centro permitiría a España incrementar su conocimiento sobre áreas de importancia energética global como el corredor de tránsito sur caucásico (oleoductos Bakú-Tbilisi-Ceyhan y WREP y gasoducto Bakú-Tbilisi-Erzurum), del que varias naciones europeas ya participan a través de sus compañías de petróleo y gas.

Por otra parte, la contribución de España a un Centro de las citadas características tendría varios elementos distintivos: la experiencia española en determinadas vías de diversificación para la seguridad del suministro energético (por ejemplo, el gas natural licuado) el especial conocimiento internacional en la dimensión económico-energética y de política exterior en Hispanoamérica -con un destacado posicionamiento de las compañías españolas- y la proximidad al Norte de África, región rica en hidrocarburos y con un entorno de seguridad complejo (extensión operativa del yihadismo, contencioso del Sahara, inmigración ilegal hacia Europa, tensiones Marruecos-Sahara, etc.).

6. CONCLUSIONES:

Recapitulando todo lo expuesto, podemos resaltar las siguientes conclusiones:

- El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN que regirá a partir del próximo año iniciará un nuevo período en la Alianza presidido por un paradigma doctrinal que habrá de incluir una dimensión ineludible de seguridad, la energética, cuya importancia es creciente no sólo para los miembros de la Alianza sino de la comunidad internacional.
- La OTAN ya ha iniciado los primeros pasos para institucionalizar en su estructura organizativa los órganos que específicamente tengan encomendadas funciones en materia de seguridad energética. De este modo, la creación de la ESCD en agosto de 2010 -además de las funciones del IPC- supone una primera actuación formal y orgánica en este sentido.

- La iniciativa de Lituania en el fomento de la seguridad energética de la Alianza contempla una contribución específica en orden a potenciar las funciones orgánicas en esta materia. El Centro de Seguridad Energética lituano, que comenzará a funcionar en enero de 2011, se pone a disposición de la OTAN para poder reconfigurarse formalmente en un Centro de Excelencia de la Alianza a medio plazo.
- La constitución de un futuro Centro de Excelencia de Seguridad Energética de la OTAN estaría en consonancia con la decisión de potenciar los cometidos de seguridad energética como parte de la nueva estrategia de la Alianza.
- En el caso particular de España, las ventajas que dicho Centro aportaría para su seguridad y las posibilidades de destacar en la contribución al desarrollo de sus funciones son amplias y permitirán potenciar la relevancia española en la comunidad de seguridad euro-atlántica.

*Dr. Rafael José de Espona
Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política
de la Universidad de Vilnius (Lituania)*