

**PROBLEMAS ENERGÉTICOS RUSIA-UE:  
EL CASO DEL PETRÓLEO**

por ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS

Departamento de Economía Aplicada  
Universidad de Valencia



Recientemente ha emergido a la superficie la vulnerabilidad energética que padece la Unión Europea de Rusia. Esta idea se sustenta en la gran dependencia europea de las importaciones de hidrocarburos de Rusia y, en parte, del petróleo. Sin embargo, parte de tal percepción radica en el cambio en las condiciones económicas que han tenido lugar en Rusia con la llegada de Putin a la presidencia del país.

Durante los años 90, tuvo lugar un proceso de privatización del sector petrolero, que multiplicó los interlocutores rusos respecto a la Unión Europea, al tiempo que este sector apareció como más permeable a las inversiones extranjeras. Sin embargo, durante esta década, ha aumentado el control del Estado sobre estas actividades, al tiempo que se han reestatalizado parte de las empresas petroleras. Así pues, las condiciones económicas en Rusia han cambiado sustancialmente y tales alteraciones han sido asumidas parcialmente por los países europeos, de manera que tal mezcla de factores objetivos y subjetivos han acentuado la percepción de vulnerabilidad. El objetivo de este trabajo es poner de manifiesto los cambios que han tenido lugar en el sector petrolero ruso durante los últimos quince años, que constituyen la base de los factores objetivos aludidos que sustentan la sensación de vulnerabilidad energética en Europa.

En primer lugar, se expondrán los cambios acontecidos con el inicio de la denominada terapia de shock y, posteriormente, se destacará cómo se consolidó la privatización de estas empresas en la segunda mitad de los años 90. A continuación se expondrán los cambios recientes que se han introducido en el sector petrolero ruso. Finalmente se aludirá a las implicaciones hacia la Unión Europea.

## I. TERAPIA DE SHOCK Y POLÍTICA ECONÓMICA EN EL SECTOR PETROLERO: 1991-1995

Dentro de la estrategia de política económica para realizar la transición destacó la privatización masiva. Aunque el sector energético se encontraba entre las empresas estratégicas del país, prácticamente de manera inmediata tales reformas afecta-

ron a este sector económico. En particular, la base legal esencial de la privatización rusa se aprobó en verano de 1992 y fue en noviembre de ese mismo año cuando se diseñaron los cambios globales dentro del sector petrolero. En concreto, se agruparon parte de las empresas extractivas en cuatro grandes holdings empresariales: <Langepas-Urai-Kogalymneft'> (LUKoil), Yukos, Surgutneftegaz y Rosneft'. Los tres primeros debían transformarse en sociedades anónimas, mientras que la última mantendría su carácter estatal y agruparía al resto de empresas petroleras mientras se organizaba su transformación en sociedades anónimas, para su posterior privatización.<sup>1</sup> A la cabeza de las nuevas empresas se situó la burocracia de alto rango que administraban antes estas organizaciones productivas.

Un elemento destacado a este respecto fue la rapidez con la que se cumplieron los plazos de privatización (venta de acciones en el sector petrolero). Mientras que en el resto de las empresas la privatización fue avanzando, pero de manera parcial (se vendía sólo paquete minoritarios de acciones o bien se trasladaban a los trabajadores), en los primeros holdings petroleros se desarrolló con cierta rapidez.<sup>2</sup> De esta manera, la anterior burocracia comenzó a establecerse en propietaria. Las ventas de acciones tuvieron lugar aunque, hasta el año 1995, el Estado conservaba el derecho de poseer paquetes mayoritarios de acciones.<sup>3</sup>

El primer problema surgió en torno a Rosneft', que era un holding creado por aluvión empresarial. Inicialmente integró unas 30 empresas petroleras que progresivamente fueron adquiriendo autonomía. Cabe señalar que, en 1994, el Estado decidió introducir una racionalización en el cuerpo empresarial de Rosneft' y se constituyó a partir de ésta los nuevos holdings empresariales Sibirsko-Dal'nevostochnaya Neftyanaya Kompaniya (SIDANKO), Vostochnaya Neftyanaya Kompaniya (VNK) y Rossiisko-Beloruskaya Goskompaniya <Slavneft'>.

De éstas destaca el caso de SIDANKO, puesto que el gobierno pretendía que esta empresa estatal fuese una de las primeras compañías petroleras de Rusia. Por este motivo, se concentraron en este holding las extractivas más importantes pertenecientes a Rosneft' (Var'eganneftegaz, Chernogorneft', Purneftegaz), así como otras pequeñas (Kondpetroleum, Udmurtneft'). Así pues, se pretendía constituir una empresa ejemplar, en la que el Estado mantendría la mayoría del capital, aunque en el futuro, previó la venta de un 15% de las acciones a inversores extranjeros.

También en 1994, el gobierno creó la empresa Orenburskaya neftyanaya kompaniya (ONAKO), que gozó de independencia respecto al resto de holdings petroleros y se benefició de un trato preferencial, como la exención en el pago de la mayoría de impuestos. La explicación esencial de esta situación se encuentra ligada a que se transformó en un lugar para recibir al primer ministro Chernomyrdin en caso de su destitución. En una situación similar se encontró la empresa Nizhegorodnefteorgsintez (posteriormente conocida como NPZ NORSI), que se mantu-

---

<sup>1</sup> KRYUKOV, V.A. (2002): «Kto v <neftyanom dome> jozyain?». *EKO*, n.º.2

<sup>2</sup> PIVOVAROV, S.E. (2004): *Postprivatizatsionnoe razvitie predpriyatii, kompleksov, otrasley*. Piter, Moskva, cap.3.

<sup>3</sup> MOLLÁ, L. (1998): «Políticas económicas estructurales en países en transición. El caso de la privatización de la industria petrolera rusa». *Papers Transició*, n.º.2.

vo como estatal e independiente del resto de petroleras. Esta empresa tuvo deudas muy importantes ya en ese momento, que nunca pagó.

En 1995 se aceleró la creación de empresas petroleras independientes, que eran controladas por los gestores anteriores que las administraban, como se trata de Yuzhnaya neftyanaya kompaniya (YUNKO), Tyumenskaya neftyanaya kompaniya (TNK) (constituida con las empresas Tyumenneftegaz, Nizhnevartoskneftegaz y Ryazanskii NPZ) y Sibirskaya neftyanaya kompaniya (Sibneft') (constituida por las empresas Noyabr'skneftegaz y Omsk NPZ. En este contexto, un hecho llamativo fue la liquidación de SIDANKO como proyecto de holding petrolero estatal. En este sentido, se extrajo de ésta una de sus factorías más importantes (Purneftegaz), que fue adscrita a Rosneft'. Además, en lugar de integrar Noyabr'skneftegaz en SIDANKO, se utilizó como base para la creación de la nueva empresa Sibneft'. De esta manera, se ponía de manifiesto la debilidad del Estado para establecer una estrategia propia en un sector estratégico como el energético.<sup>4</sup>

En este marasmo de empresas pequeñas, en abril se emitió una legislación que permitía la emisión de acciones a las empresas pertenecientes a los holdings. Esta legislación, que profundizaba en la privatización, fue la base para cambiar la situación en el sector. A partir de ese momento comenzó a aparecer una tendencia a la concentración empresarial en torno a los grandes holdings petroleros. Por ejemplo, Yukos captó a Samaraneftegaz y LUKoil a Permneft'. Otro fenómeno nuevo derivado de la extensión de la privatización fue la introducción de agentes externos en el sector petrolero, es decir, de elites que habían triunfado en otras áreas económicas. Este fue el caso de Sibneft', en la que Berezovskii, ayudado por su estrecha relación con El'tsin, consiguió parte de su propiedad. Este fenómeno constituyó el primer paso de un cambio de tendencia dentro del sector petrolero, que se consolidó a través de la llamada privatización vía avales, realizada en la segunda mitad de 1995.<sup>5</sup>

Este nuevo mecanismo de privatización tuvo como trasfondo la ausencia de ingresos del Estado por la venta de sus propiedades en empresas y las deudas e impagos de las empresas petroleras. El gobierno pidió créditos a grupos financieros ofreciendo como aval su propiedad en empresas importantes rusas, muchas de las cuales pertenecían al sector petrolero. Posteriormente, si el Estado no devolvía los créditos, los depositarios organizarían subastas donde venderían las acciones que guardaban en aval para recuperar el dinero prestado. A finales de año se comenzaron a realizar las subastas de créditos: Surgutneftegaz (40,2% de las acciones y el comprador fue el fondo de pensiones de Surgutneftegaz), SIDANKO (comprador: Oneksim-bank), YUKOS (78% de las acciones y el comprador fue

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ, A (1997): «La formación de la política económica en Rusia: Los nuevos agentes económicos». *Quaderns de Política Econòmica*, nº11 y Sánchez, A y March, J.M<sup>a</sup> (2000): «Market Institutions and Limits to the Transition. The State in the Transition towards a Markte Economy. The Russian Case». *6<sup>th</sup>.European Association for Comparative Economic Studies Conference: «Globalisation and European Integration»*, Barcelona, 7-9 septiembre 2000.

<sup>5</sup> KRYUKOV, V. (2004): «Integrirrovannye korporativnye struktury v neftegazovom sektore: proydenno put' i neobjudimost' peremen». *Rossiiskii Ekonomicheskii Zhurnal*, nº2.

Menatep), Sibneft' (51% de las acciones y el comprador fueron Stolichny Bank Sberezheniya y Neftyanaya finansovaya kompaniya, aunque quien controló la adquisición fue Berezovskii y su socio Abramovich) y LUKoil (que sólo vendió a través de este sistema el 5% de las acciones y el resto de las deudas se cubrieron a través de una emisión de pagarés, de manera que la propia dirección acabó controlando la empresa).

Dos factores son destacables a este respecto. En primer lugar, que las empresa petroleras no pagaban impuestos de manera que se cuestionaba la política fiscal del Estado. En segundo lugar, la aceleración de la privatización hacia perder al Estado un segmento muy dinámico y estratégico empresarial.<sup>6</sup>

## II. CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR PRIVADO PETROLERO Y LÍMITE A LAS ACTUACIONES ESTATALES: 1996-2000

Este periodo se caracteriza por una consolidación de las nuevas elites surgidas en la transición. Las vinculadas tradicionalmente al sector petrolero mantuvieron su dominio, pero otros grupos empresariales, especialmente relacionados con aspectos financieros se introdujeron en las actividades petroleras, debido a sus buenas expectativas de futuro. Ambas nuevas elites, aunque tuvieron problemas entre sí en ciertos casos, compartieron el interés de expulsar al Estado de este ámbito económico. En este sentido, el Estado presentó serias dificultades para definir una política económica al respecto y controlar la reestructuración empresarial en curso y, por ende, la distribución de estos recursos productivos.<sup>7</sup>

En 1996, LUKoil, TNK o Surgutneftegaz tenían en sus cabezas a las elites petroleras tradicionales. En contraste, Yukos comenzó a experimentar cambios internos debido a la entrada en su dirección de un grupo financiero ajeno a la empresa, encabezado por Jodorkovskii.<sup>8</sup> Adicionalmente, Yukos llevó a cabo una adquisición importante. Compró el 44% de las acciones de la compañía BNK, que junto con el 9% de que ya disponía le permitió poseer un paquete de control en esa empresa petrolera. De esta manera, Yukos pasó a ser la segunda petrolera rusa. También se consolidó un nuevo grupo en la dirección de Sibneft', encabezado por Abramovich y Berezovskii. En este momento, existieron tensiones entre distintas elites financieras por entrar en un negocio tan lucrativo como el del petróleo.

Un ejemplo paradigmático de la situación existente en Rusia está constituido por el destino de SIDANKO, proyecto de empresa estatal petrolera. Por un lado se separó de SIDANKO la compañía Purneftegaz y se le transfirió a Rosneft'. Por otro lado, se vendió un paquete del 34% de acciones de SIDANKO en subasta, siendo Oneksim-bank quién se quedó definitivamente con esta propiedad, en detrimento del otro pujante, el grupo financiero Al'fa-bank. Así pues, quedó patente la falta de capacidad del Estado para llevar hacia delante las propuestas de política

---

<sup>6</sup> LOCATELLI, C (1999): «The Russian Oil Industry Restructuration: Towards the Emergence of Western Type Enterprises?». *Energy Policy*, vol.27, n.º.8.

<sup>7</sup> KRYUKOV, V.A. (2002): «Kto v <neftyanom dome> jozyain?». *EKO*, n.º.2

<sup>8</sup> PAPPE, YA.SH (2000): *Oligarji*. GU<VShE>, Moskva.

económica que se planteaba (crear una empresa petrolera estatal líder). De este modo, cambió la política económica inicialmente establecida para organizar el sector y se desarrollaron privatizaciones en beneficio de las nuevas elites. Más aún, aunque se mantuvo como estatal Rosneft', también en ese momento se eliminaron obstáculos para su privatización y, con ésta, liquidar los últimos vestigios de empresas petroleras extractivas estatales. En consonancia con esta situación, se previó realizar la privatización de Rosneft' a mediados de 1998.

También en la primera parte de este periodo se aceleró el proceso de privatización en el sector petrolero. En concreto destaca la venta de dos paquetes de acciones que poseía el Estado en Sibneft', uno del 19% y otro del 15%, que fueron adquiridos por Berezovskii y Abramovich, respectivamente. También se concentró parte de los recursos petroleros del área de Moscú en la alcaldía: con dos empresas de transformados petroleros se constituyó la base de la empresa la Tsentral'naya toplivnaya kompaniya (TsTK). Por añadidura, en las empresas en las que el Estado poseía mayor propiedad tampoco se eliminaron las tendencias autónomas en sus comportamientos. Por ejemplo, la empresa NPZ NORSI, a pesar de estar dirigida por un funcionario público de alto rango, con fue Kirienko, que en 1998 pasó a ser durante unos meses primer ministro, aumentó continuamente los impagos de impuestos al Estado. Así pues, en 1996 se abandona toda idea de racionalización del sector petrolero ruso por parte del Estado e incluso de obtener recursos financieros del tejido productivo.

Adicionalmente, en 1997, se inició el proceso de venta de las acciones adquiridas en forma de aval al Estado en 1995, con la particularidad de que fueron los propios bancos que custodiaban las acciones quienes las adquirieron. Por ejemplo, el consorcio financiero que obtuvo en aval el 51% de las acciones de Sibneft', organizó la subasta de esa propiedad estatal, que fue adquirida por SBS-agro, uno de los componentes del mismo consorcio que gestionaba la propiedad que se encontraba en forma de aval.

Debe destacarse que la privatización estimuló parte de los cambios en la elite petrolera. En este sentido, el Estado puso en venta el 40% de las acciones de TNK. Esta venta tuvo particularidades importantes. En primer lugar, que uno de los nuevos grupos financieros, Al'fa-bank, consiguiese, en su segundo gran intento, entrar en el sector petrolero. En segundo lugar, su llegada a la empresa supuso la expulsión progresiva de la burocracia tradicional que administraba la empresa, es decir, el desplazamiento de la antigua elite vinculada a esta empresa petrolera.<sup>9</sup>

En 1998, tuvo lugar un punto de inflexión en las tendencias apuntadas respecto a la privatización de empresas y ampliación del área de influencia de las elites establecidas. El impago masivo de impuestos, en particular de aquellas entidades con más capacidad financiera, entre las que destacaban las empresas petroleras, generó un déficit presupuestario estructural en el Estado ruso. El resultado se plasmó en la crisis financiera de 1998. La crisis fiscal del Estado arrastró a los principales grupos financieros rusos puesto que éstos habían concentrado una parte importante de sus negocios en realizar préstamos al Estado.

---

<sup>9</sup> MUJIN, A.A. (2004): <Osobaya papka> Vladimira Putina. TsPI, Moskva.

En estas condiciones, los planes de venta de Rosneft' y Slavneft' se paralizaron. No obstante, las elites existentes trataron de tomar posiciones dentro de tales organizaciones para acceder a su propiedad en el futuro. En este sentido, Yukos acentuó su presión y logró colocar en la dirección de Slavneft' a personal afín a sus intereses. Mientras tanto, la crisis de 1998 cambió la situación. Por un lado, dejó en mala situación real a las petroleras y, por otro lado, impulsó la aparición de un gobierno (encabezado por Primakov) no proclive a las privatizaciones. De hecho, el gobierno avanzó la idea de formar una empresa petrolera estatal única con la fusión de Rosneft', Slavneft' y ONAKO. Esta propuesta significó uno de los cambios más importantes en la política económica aplicada en ese momento. Como consecuencia de tal enfoque, se lanzó la idea de crear una gran empresa petrolera estatal: Gosneft'. Esta integraría a las tres compañías antes mencionadas y, previsiblemente, también a TNK, puesto que el Estado poseía el 49,8% de las acciones de esta empresa. No obstante, la posición de las elites privadas fue de rechazo de esta propuesta. De hecho, en contra de tal decisión se manifestaron LUKoil (que pretendía absorber a Slavneft' y a ONAKO), Yukos (que pretendía adquirir Rosneft' y ONAKO) y la misma TNK (que pretendía fusionarse con Slavneft').

Mientras que el gobierno comenzaba a concentrar su atención en crear un holding petrolero estatal, ya empezó a cuestionarse la pertenencia al consorcio estatal de TNK. En concreto, se vendió el paquete de acciones del 49,8% que fue comprado por el grupo Al'fa-bank. Contemporáneo de este momento fue la adquisición por TNK del control sobre la empresa petrolera Chernogorneft'. Así pues, el alejamiento y consolidación de TNK fue el primer síntoma de la quiebra de la voluntad estatal acerca de la creación de un consorcio petrolero estatal.

### III. LA REACTIVACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ESTATAL: 2000-2005

Dentro de este periodo se pueden distinguir dos etapas. Una primera que abarcaría hasta el año 2003 y otra desde ese momento en adelante. En la primera continúan las tendencias anteriores a pesar del cambio presidencial, pero empieza a atisbarse la introducción de nuevos elementos que presagiaban la creación de un nuevo marco en la transición rusa.<sup>10</sup>

Después de varios cambios en la estructura del poder político ruso, las elites económicas rusas siguieron presionando para continuar con el proceso de privatización y, de esta manera, acrecentar los recursos productivos gestionados por éstas. En este sentido, se privatizó ONAKO por dos vías: se vendieron acciones de la compañía Orenburgneft' (una de las partes más grandes de ONAKO) a Yukos, que luego fueron transferidas a Sibneft', y TNK compró un paquete de acciones en la propia ONAKO<sup>11</sup>. También en este momento se preparó la venta del 75% de las acciones que el Estado ruso tenía en Slavneft'. En el curso de la venta surgió un

---

<sup>10</sup> MUJIN, A.A. (2002): *Novye pravila igri dlya bol'shogo biznesa, prodiktovannye logikoy pravleniya V.V. Putina*. TsPI, Moskva.

<sup>11</sup> Yukos compró el 16% de Orenburgneft', petrolera central del ONAKO y en septiembre se vendió en subasta el 85% de las acciones que tenía el Estado en ONAKO, siendo el vencedor TNK. Sin

conflicto entre TNK, que poseía el 13% de las acciones de esa compañía petrolera, y Sibneft', que tenía aspiraciones a comprar esa empresa estatal. Finalmente Sibneft' y TNK llegaron a un acuerdo para repartirse las acciones de Slavneft'.<sup>12</sup> A finales de diciembre de 2002, se realizó la subasta de las acciones de Slavneft'. Estas fueron compradas por Sibneft',<sup>13</sup> que al adquirir también las acciones que poseía el gobierno belorruso (11% de las acciones),<sup>14</sup> se hizo prácticamente con el control de la empresa.

Así pues, aquello que quedó claro en los primeros años de la presidencia de Putin es que se ponía fin a la idea de constituir una empresa estatal petrolera, a partir de Rosneft', ONAKO y Slavneft'<sup>15</sup>. Además, la tendencia del Estado a vender todas sus propiedades en este sector también quedó manifiesto en la venta de otro paquete de acciones en la compañía VNK, que adquirió Yukos, de manera que llegó a tener un paquete de control en esta empresa petrolera.<sup>16</sup>

La segunda tendencia que seguía teniendo lugar era la pretensión del sector petrolero de no distribuir en la sociedad los beneficios de su actividad productiva. Es decir, continuaba la tendencia a no pagar impuestos, justificado frecuentemente en los problemas productivos de las empresas. Por ejemplo, este era el caso de la empresa más importante del grupo petrolero SIDANKO, situación que por añadidura se utilizó para justificar la venta de la empresa, cuestionando cualquier pretensión de constituir una agrupación petrolera estatal. Después de varias disputas dentro del sector, SIDANKO y parte de sus empresas petroleras fueron compradas por TNK, que pasó a ocupar una situación líder en Rusia.<sup>17</sup>

Aunque esta tendencia a reducir el sector público y consolidar el privado dentro de las actividades petroleras rusas continuó durante 2000-03, también es cierto que aparecieron los primeros síntomas de cambio. Tales cambios aparecieron en la pretensión estatal de que las grandes empresas ubicadas en sectores productivos claramente lucrativos pagasen los impuestos que les correspondían. Uno de los sectores que se escogió como referencia para llevar hacia delante tal política fue el petrolero. En concreto, se abrieron expedientes a LUKoil y Sibneft', que luego se extendieron a las otras, como fueron los casos de TNK y Yukos.

Un aspecto importante que vale la pena destacar es que dentro de las elites petroleras comenzó a estabilizarse sus relaciones y ámbitos de influencia dentro de

---

embargo, al día siguiente Sibneft' hizo público que poseía el 40% de las acciones de Orenburgneft', que se las había vendido Yukos. A partir de ese momento hubo conflictos entre Sibneft' y TNK.

<sup>12</sup> *Kompaniya*, n°15, 2002, pp.34-35.

<sup>13</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 19 de diciembre de 2002.

<sup>14</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 9 de diciembre de 2002.

<sup>15</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 21 de agosto de 1999, p.4.

<sup>16</sup> En estos momentos, quedaba plasmado que Yukos tenía una forma particular de dirigir sus actividades productivas, que la distinguía del resto de compañías petroleras rusas. Véase, Gaddy, C.G. (2004): «Perspectives on the Potential of Russian Oil». *Eurasian Geography and Economics*, vol. 45, n° 5

<sup>17</sup> Los conflictos entre TNK y SIDANKO por el control sobre Chernogorneft' se terminaron cuando TNK compró el 84% de las acciones de SIDANKO. De esta manera, TNK consiguió un paquete de bloqueo en Rusia-Petroleum y Chernogorneft' fue adscrita SIDANKO. De esta manera, TNK se transformó en la tercera petrolera rusa (el grupo TNK en el año 2000 obtuvo 50 millones de Tm de petróleo, mientras que Surgutneftegaz 40 millones y LUKoil extrae 65 millones de Tm al año).

las actividades extractivas y de transformación del petróleo. Sin embargo, comenzó a acentuarse la pretensión para acceder a un ámbito que era estatal y que aún quedaba fuera de su influencia. Se trataba del transporte de petróleo, es decir, la gestión de los oleoductos y la determinación y propiedad de las nuevas redes de transporte. En Rusia, el Estado ha poseído tradicionalmente el monopolio en la red de oleoductos, que era gestionado por la empresa Transneft<sup>18</sup>.

Una de las primeras acciones del sector privado sobre la estructura de oleoductos fue tratar de definir el diseño de las nuevas redes. Por ejemplo, Yukos comenzó a presionar para establecer el trazado de los oleoductos en Extremo Oriente, apostando por enviar el petróleo a China, mientras que LUKoil comenzó a posicionarse para controlar el proyecto de construcción del Sistema de Oleoductos del Báltico (Baltiiskaya Truboprovodnaya Sistema).<sup>19</sup>

Otra de las líneas de interés de los grupos petroleros era acrecentar progresivamente su libertad para decidir cuáles eran sus clientes extranjeros y qué volúmenes de petróleo vender. Aunque en ciertos casos este tipo de decisiones no tenía problemas, en otros podía entrar en contradicción con las decisiones del Estado, es decir, apareciendo un conflicto entre la actividad privada empresarial y la política exterior estatal. Por ejemplo, Yukos comenzó a aumentar sus expectativas de venta de petróleo a China, sin embargo, este tipo de decisiones eran cuestionadas por las altas instancias estatales.

La aparición de Putin, significó la apertura de nuevas posibilidades de cambio, pues permitió el acceso a la organización de la sociedad de nuevos grupos de interés. Su capacidad de actuación, en los primeros momentos se encontraba limitada por la falta de contactos y la adaptación a la organización social y estatal. Sin embargo, progresivamente aumentó su influencia. Hacia finales de 2002, ya comenzaban a disponer de cierta capacidad organizativa, utilizando como uno de sus puntos de referencia esencial, a parte de los diversos cuerpos de seguridad del Estado (FSB, Fiscalía General y Tribunal de Cuentas).<sup>20</sup> Sus acciones primeras, dentro del ámbito de interés de este trabajo, se tradujeron en el aumento de pagos de las empresas petroleras al erario público. No obstante, fueron relanzando progresivamente un nuevo proyecto de control sobre el sector petrolero ruso, debido a su carácter estratégico, tanto en sí mismo, como para la economía del país, pero también por su proyección política hacia el extranjero. Así pues, estos nuevos grupos que apoyan a Putin, diseñaron un nuevo modelo de sector petrolero controlado por el sector público.

Durante 2003, para contrarrestar la capacidad de acción creciente de las nuevas élites vinculadas a Putin, dos de los grupos más dinámicos lanzaron dos estra-

---

<sup>18</sup> ASTAPOV, K (2004): «Reformirovanie toplivno-energeticheskogo kompleksa». *Ekonomist*, nº.2.

<sup>19</sup> El proyecto del Báltico se estaba financiado con un impuesto especial que pagan las exportaciones de petróleo. En las nuevas condiciones, LUKoil y TNK pretende tener una participación en tal proyecto. Por otra parte, es colaboración entre ambas compañías petroleras no es aislado puesto que se han enfrentado a Amoco en la compra de una empresa rusa del sector del petróleo, Chernogorno-neft', saliendo ganadoras en el intento. *Nezavisimaya gazeta*, 21 de octubre de 1999, p.8.

<sup>20</sup> SÁNCHEZ, A.(2002): «Elementos de la formación de la política económica en Rusia» en March, J.M. y Sánchez, A.: *Avances y bloqueos en la transición económica*. Universitat de València, Valencia.

tegias. La venta de parte de las propiedades en los grupos petroleros a empresas extranjeras. La primera acción fue la fusión de TNK con la compañía British Petroleum (BP), que se ejecutó sin problemas, siendo el primer caso en Rusia de esta envergadura.

Posteriormente apareció un segundo caso, que consistió en la fusión que se planteó entre Yukos con otra compañía petrolera extranjera. Esta fusión fue más lenta que la del grupo TNK-BP, en gran medida porque la estrategia empresarial de la dirección de Yukos (Jodorkovskii) se orientó con más fuerza hacia el interior del país. En este sentido estableció como paso prioritario incrementar su peso dentro del sector petrolero ruso. Este tuvo lugar en un momento en que Abramovich, líder de otra de las empresas petroleras más dinámicas rusas, en unas condiciones de acrecentamiento de los recursos de poder de las nuevas elites vinculadas a Putin, decidió iniciar la enajenación de su imperio petrolero, es decir, Sibneft'. En este sentido, en 2002, se llegó a un acuerdo previo de venta de Sibneft a Yukos y comenzó a constituirse el holding petrolero formado por Yukos-Sibneft', que se transformaría en la primera organización petrolera de Rusia.<sup>21</sup> En este contexto, Yukos comenzó a acumular un poder muy importante, que se manifestó políticamente en la pretensión de Jodorkovskii de proyectarse políticamente presentándose a las elecciones presidenciales. Es decir, Yukos agredió económicamente el proyecto de reestructuración del sector petrolero de las elites putinianas, con su fuerza creciente y con su pretensión de vender parte de la empresa a una petrolera extranjera y, políticamente, con su reto a la Presidencia a través de cuestionar su posición al pretender presentarse a las elecciones.

En 2003, la respuesta de la dirección del país fue reclamar los impagos de impuestos de Yukos. De esta manera, se acosó a la dirección de Yukos y se encarceló a sus miembros más representativos, destacando entre ellos Jodorkovskii, representante de Yukos. Esta acción frenó la fusión de Yukos y Sibneft' y paralizó cualquier proyecto de fusión de la petrolera con otras empresas extranjeras. Esta acción de la dirección política del país, significó un punto de inflexión en las actuaciones de política económica, que reforzaban el papel del Estado dentro de la economía y comenzaba una etapa de discernimiento entre los intereses estatales y los privados.

A partir de ese momento, va emergiendo a la luz el proyecto de reestructuración del sector petrolero y del gas que las elites vinculadas a Putin habían diseñado. Este proyecto tenía como pretensión general una participación muy activa del Estado en el sector petrolero. Esta participación se plasmaba en la creación de un gran consorcio empresarial estatal ruso que, en su visión más ambiciosa, pretendía que agrupase a todas las actividades extractivas de gas y petróleo.

La nueva estrategia pasaba por la fusión de las empresas estatales vinculadas al sector energético, es decir, la unión de Gazprom y Rosneft'. Tal propuesta política se fue materializando en la segunda mitad de 2004, pero en los últimos momentos del año quedó abortada. La reorientación en tal estrategia se plasmó a principios de 2005, cuando en el proceso de liquidación de Yukos, la principal

---

<sup>21</sup> *Kompaniya*, n°16-17, 2003, pp.22-23

empresa extractiva de ese grupo fue comprada por Rosneft'.<sup>22</sup> Adicionalmente, en la segunda mitad de 2005, Gazprom compró Sibnef' y creó un grupo gasopetrolero. Así pues, a finales de 2005, quedó patente la estrategia estatal respecto al sector energético ruso y parece que, en este caso, el Estado disponía de los suficientes recursos de poder para llevarla hacia delante.<sup>23</sup>

#### IV. RELACIONES PETROLERA RUSO-EUROPEAS

Aunque uno de los componentes más importantes de la interdependencia energética entre la UE y Rusia es a través del gas, el petróleo constituye una dimensión nada despreciable. De hecho, Rusia cubre el 43,8% de las importaciones de petróleo de Europa.<sup>24</sup> No obstante, tal dependencia aparece más diluida debido a que la flexibilidad en el abastecimiento de este hidrocarburo es mayor que en el caso de gas. Por este motivo, la inseguridad en el abastecimiento procedente de Rusia es más relativa. Adicionalmente, los problemas en el abastecimiento que pueden surgir podrían ser amortiguados con la constitución de reservas estratégicas ubicadas en cada país. En efecto, tales reservas aumentan la capacidad de reacción para realizar las correspondientes adquisiciones en otros países alternativos en caso de aparición de problemas de abastecimiento por parte de Rusia.

Según la información disponible para el año 2000, los países europeos que mayores importaciones realizaron de petróleo ruso fueron Alemania, seguido de Italia y Polonia. Estos tres países concentraron más del 50% de las adquisiciones rusas de petróleo. En una posición mucho más rezagada, representando alrededor del 5% del conjunto de las importaciones europeas se encontraban Holanda, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Suiza.<sup>25</sup>

Más relevante es la importancia que para cada país representan las importaciones de petróleo de Rusia. Al comparar con las necesidades de cada país, se pueden poner de manifiesto los siguientes resultados. Existe una dependencia estratégica cuando las importaciones de Rusia cubren la mitad de las necesidades de consumo

---

<sup>22</sup> En términos técnicos, para pagar las deudas de las empresas, el Estado ha decidido vender (el 77% de las acciones, equivalentes al 100% de las que tienen derecho a voto) la principal planta de extracción de petróleo de Yukos, es decir, Yuganskneftegaz, que generaba el 62-64 por ciento del petróleo tal complejo empresarial. Hasta el mismo día de la subasta, se consideraba que el principal aspirante a la compra era Gazpromneft'. Sin embargo, el día 19 de diciembre quien ganó la compra fue una empresa desconocida, Baykalfinans-grup. Esta empresa fue comprada posteriormente por Rosneft', que ha pasado a ser el dueño de la extractiva que se encontraba dentro de Yukos.

<sup>23</sup> GURIEV, S. y RACHINSKY, A. (2005): «The Role of Oligarchs in Russian Capitalism». *Journal of Economic Perspectives*, vol.19, n.º.1.

<sup>24</sup> La información no se refiere exactamente a Rusia sino al conjunto de países de la ex-URSS. En estos países, el exceso de producción sobre el consumo, es decir, la parte susceptible de exportarse corresponde en un 85,9% a Rusia, el 10% a Kazajstán, el 3,3% a Azerbayzhán y el 0,9% a Turkmenistán. Una parte de este gas es adquirido por la propia Rusia, así pues, prácticamente se puede asumir que el conjunto de las ventas desde la ex-URSS se pueden asociar a Rusia. (véase BP (2006): *BP Statistical Review of World Energy 2006*. Quantifying energy).

<sup>25</sup> LILLY, IAN K. (2002): «European Union-Russia Relations: The Oil and Gas Sector in Mid-2002» (mimeo)

de petróleo de un país. En esta situación se encuentran Chipre, Chequia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia. En una posición intermedia estarían países en los que las importaciones de Rusia cubren entre el 10% y el 50%. Los más independientes serían Holanda, Finlandia, Alemania e Italia, pero también Rumania y Suiza. En el resto de casos, la dependencia es residual.

Así pues, los países pertenecientes a la Europa del Este mantienen una dependencia mayor de Rusia, mientras que en el centro de Europa tendrían una dependencia, pero menos acusada. En el caso del Sur de Europa, excepto Italia, prácticamente no existiría dependencia.<sup>26</sup> Por tanto, esta situación pone de manifiesto un margen de maniobra importante de Europa occidental en cuanto a importaciones de petróleo procedentes de Rusia, es decir, que en caso de problemas petroleros con este proveedor sería relativamente fácil encontrar fuentes alternativas sustitutivas.

En el contexto de las importaciones de petróleo de Rusia, aparece un concepto de vulnerabilidad distinta en función de los países y, en especial entre el Este y el Oeste de Europa. La ampliación de la UE ha puesto sobre la misma mesa percepciones absolutamente distintas acerca de la vulnerabilidad energética y, en particular, de la procedente de Rusia. Así pues, la vulnerabilidad energética dentro de la UE se puede convertir en un asunto polémico, en la que los puntos comunes resultan escasos y, por tanto, la forma de conciliar visiones tan distintas se puede transformar en muy conflictiva.

La vulnerabilidad técnico-energética a la que se acaba de aludir debe matizarse con los cambios organizativos que han tenido lugar en el sector petrolero ruso en el periodo Putin. Así como durante los años 90 existía una cierta oferta diversificada de petróleo procedente de distintas compañías rusas, en la actualidad las condiciones han cambiado sustancialmente. Por un lado, el Estado interviene más activamente en la definición de las condiciones marco del sector petrolero. Por otro lado, las dos compañías estatales, Rosneft' y Gazprom-neft', tienen la capacidad de contribuir sustancialmente a orientar las condiciones de oferta de petróleo en Rusia. Esta situación se encuentra favorecida por la actitud seguidista que realiza Lukoil de las empresas estatales. Así pues, las condiciones de oferta de petróleo se han unificado en Rusia, acrecentando la sensibilidad externa de que pueda ser utilizado este hidrocarburo en beneficio de una estrategia de proyección exterior del Estado ruso.

Así pues, cara a la UE, los cambios en el sector petrolero ruso presentan una situación dual. Por un lado, dada la dependencia de petróleo que presenta la UE respecto de Rusia y dado la unificación organizativa petrolera en Rusia, se suscita una inseguridad sobre el uso político del petróleo. Por otro lado, la dependencia del Estado del sector petrolero ruso puede significar la garantía en el suministro por

---

<sup>26</sup> En el caso español, la situación ha cambiado sensiblemente durante los últimos años. De hecho, mientras que en los años 2000 y 2001 las importaciones de petróleo representaban el 9% del conjunto de compras exteriores, a partir de ese momento siempre han representado más del 14%, alcanzando el mayor porcentaje en 2006, cuando la cuota de mercado del petróleo ruso fue mayor al 19% de las importaciones españolas. Debe destacarse que durante los años 2002-2004 Rusia ha sido el primer proveedor de petróleo de España. Véase, *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, anual, varios años

razones de imagen externa de Rusia. De hecho, incluso en los momentos más críticos de la guerra fría, la URSS nunca falló en el cumplimiento de sus contratos de energía.

## V. CONCLUSIÓN

Durante los años 90 tuvo lugar una privatización del sector petrolero ruso que aumentó la capacidad de influencia de la UE sobre Rusia. Sin embargo, a partir de la llegada de Putin al poder ha tenido lugar un acrecentamiento de la influencia del Estado ruso sobre este sector energético. En estas condiciones, las expectativas puestas por los países europeos para influir sobre las fuentes de abastecimiento procedentes de Rusia se han debilitado. Sin embargo, esta nueva situación no significa que Rusia vaya a desproveer a Europa de petróleo, o que ese país vaya a hacer un uso político de sus recursos energéticos. La cuestión esencial radica en que el Estado ruso ha aumentado su control sobre la energía y la forma de enfocar las negociaciones y las relaciones de Europa con Rusia deberán ser distintas, al menos de las diseñadas durante los años 90. Este es uno de los grandes retos que se le plantean a Europa respecto de Rusia.