

LA SEGURETAT CLIMÀTICA A LA UNIÓ EUROPEA: ENTRE LES AMENACES I LES OPORTUNITATS

Susana Borràs Pentinat*

Sumari

Introducció

1. La lluita contra el canvi climàtic: del lideratge de l'acció comunitària a la frustració de l'acció governamental
2. La seguretat climàtica: el transvasament competencial des de la CE a la PESC
3. Els fonaments del lideratge de la UE: les amenaces i les oportunitats
 - 3.1. Les amenaces derivades dels efectes del canvi climàtic
 - 3.2. Les oportunitats derivades dels efectes del canvi climàtic
4. L'articulació del lideratge internacional de la UE davant el canvi climàtic: accions i instruments
5. La cooperació amb tercers països: estratègies d'acció política
6. Consideracions finals
7. Bibliografia d'interès

* Susana Borràs Pentinat, professora col·laboradora de dret internacional públic i relacions internacionals de la Universitat Rovira i Virgili, Facultat de Ciències Jurídiques, Campus Catalunya, Av. Catalunya, 35, 43002 Tarragona, susana.borras@urv.cat.

Article rebut el 9/12/2008. Avaluació cega: 7/1/2009. Data d'acceptació de la versió final: 10/2/2009.

Introducció

La Unió Europea (UE), amb un territori que s'estén des de l'Atlàntic fins al mar Negre i amb una població d'aproximadament 490 milions de persones, s'ha convertit en un agent internacional amb una influència econòmica i política extraordinària. El poder de la política exterior de la UE ha augmentat amb cada ampliació. Els vint-i-set estats membres actuals habiliten la UE a dur a terme activitats en diverses regions del món. Una d'aquestes activitats és el canvi climàtic.

L'acció exterior de la Comunitat Europea (CE) en l'àmbit ambiental, regulada a l'article 174.1 del Tractat de la Comunitat Europea (TCE), s'ha vist potenciada pel seu reconeixement exprés com un dels objectius de l'acció comunitària ambiental: «el foment de mesures a escala internacional destinades a fer front als problemes regionals o mundials del medi ambient» habilita la CE i els estats membres a cooperar amb tercers països i amb organitzacions internacionals competents. Segons aquesta regulació, el canvi climàtic és una competència compartida entre la CE i els estats membres, regida pels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. En canvi, l'objectiu global de la lluita contra el canvi climàtic de la UE s'ha deixat en mans del Consell Europeu, la veu dels estats membres, els quals, al març del 2007, ja van acordar una reducció del 20% dels gasos d'efecte hivernacle per al 2020, que podria ser del 30% si s'arriba a un acord global i a una proporció del 20% d'energies renovables en el consum total d'energia de la UE per al 2020, inclòs un objectiu del 10% per als biocombustibles. El Consell Europeu del desembre del 2008 va adoptar una posició comuna per a la Conferència Internacional de l'ONU sobre el clima, celebrada de l'1 al 12 de desembre a Poznan (Polònia), que continuava amb les negociacions internacionals per adoptar un acord internacional posterior al Protocol de Kyoto. Sens dubte, l'impacte negatiu d'aquests objectius ambientals sobre la competitivitat de l'economia europea ha obligat a flexibilitzar els compromisos adquirits i a condicionar-los a la voluntat política per tal de suavitzar les decisions de la UE sobre el canvi climàtic.

La finalitat d'aquest estudi és, d'una banda, analitzar i valorar la política climàtica de la UE, no sols com un dels objectius de la política comunitària ambiental, sinó també com una qüestió que afecta la seguretat europea i que planteja la problemàtica de conciliar la política comunitària amb l'acció governamental dels estats a través de la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC) de la UE, així com també la influència dels interessos estatals en la re-

baixa dels objectius comunitaris en matèria de protecció del medi ambient; i, de l'altra, es pretén analitzar tant el lideratge de la UE en les negociacions internacionals de la lluita contra el canvi climàtic, com els interessos governamentals que han condicionat aquest lideratge. Sobre això, cal fer una anàlisi molt més minuciosa d'aquest lideratge per entendre'n els fonaments i cal aprofundir en per què i com la UE vol defensar la seva posició en l'escenari internacional. Tant les amenaces com les oportunitats generades pel canvi climàtic justifiquen l'acció de la UE en l'àmbit de la política exterior, la qual es basa, fonamentalment, en la seguretat energètica i en la lluita contra el canvi climàtic. La UE defensa, en aquest respecte, una resposta multilateral a aquest desafiament i a les seves conseqüències principals.

1. La lluita contra el canvi climàtic: del lideratge de l'acció comunitària a la frustració de l'acció governamental

La UE s'ha convertit, malgrat que és la responsable del 24% de les emissions totals dels gasos d'efecte hivernacle del planeta, en un dels organismes que lidera la lluita contra el canvi climàtic. Per aquest motiu, aquesta lluita ha estat potenciada des de l'acció comunitària com un dels objectius primordials de la política comunitària ambiental de la UE. Així, la Comissió Europea va assentar les bases d'una estratègia comunitària futura sobre el canvi climàtic en la Comunicació de 9 de febrer de 2005, «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial»,¹ i la va concretar amb accions més específiques per limitar els efectes del canvi climàtic i reduir la possibilitat de greus perturbacions irreversibles a escala planetària en la Comunicació de 10 de gener de 2007, «Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después».² Aquestes mesures, a curt i mitjà termini, afectaran tant els països desenvolupats, inclosos els de la UE, com els països en vies de desenvolupament.

L'estratègia comunitària proposa una acció internacional respecte als països desenvolupats, que s'han de comprometre a reduir, d'aquí al 2020, les seves emissions de gasos d'efecte hivernacle en el 30%, en comparació amb els nivells del 1990, en el marc d'un règim internacional posterior al 2012. Per assolir aquest objectiu, es prioritza el règim de comerç de drets d'emissió. Respecte als

1. COM (2005) 35, DOUE C125, 21 de maig de 2005.

2. COM (2007) 2 final, no publicada en el DOUE.

països en desenvolupament, és indispensable que comencin a limitar les seves emissions tan aviat com sigui possible i que les redueixin en termes absoluts a partir del 2020: d'aquí al 2020, aquests països seran responsables de més de la meitat de les emissions de gasos d'efecte hivernacle.

El lideratge de la UE en matèria climàtica està clarament debilitat. En primer lloc, perquè els objectius de reducció fixats per la UE no corresponen als recomanats pel Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC), que recomana una reducció del 25% al 40% per tal de no superar el perillós augment de temperatura de 2°C. En segon lloc, queda palès l'incompliment de la UE dels compromisos assumits en el protocol de Kyoto per al període 2008-2012. Respecte a la reducció d'emissions per països, Espanya, Dinamarca i Itàlia incompleixen els compromisos individuals assumits en el Protocol de Kyoto. Espanya, per tal de complir-los, no pot superar el 15% de les emissions de CO₂ del 1990 per a l'any 2012 i, no obstant això, el 2007 ja es va superar aquest valor en el 52,3%.³ En tercer lloc, els objectius relatius a les energies renovables sembla que estan molt lluny: només s'ha assolit entre l'1% i el 2% a Bèlgica i a França i, actualment, únicament França, Suècia i Alemanya utilitzen l'1% en biocarburants, sense saber del cert si aquest combustible alternatiu és una solució prou factible, ja que incrementa la inseguretat alimentària de molts països vulnerables. En darrer lloc, cal afegir que en el context de crisi econòmica, els objectius comunitaris en l'àmbit climàtic han quedat hipotecats per la necessitat de protegir els interessos econòmics dels estats i de la seva indústria.

L'oportunitat de reforçar el lideratge de la UE es podia haver aprofitat al desembre del 2008, durant el Consell Europeu, quan calia determinar els passos que s'havien de seguir per garantir els objectius, coincidint justament amb la finalització de la XIV Conferència de les Parts de la Convenció sobre el Canvi Climàtic de Poznan. La presidència de torn de la UE, a càrrec de França, va qualificar d'històrics els resultats obtinguts en aquesta trobada de caps d'estat i de govern dels estats membres de la UE. Aquest clima d'eufòria aparent contrasta molt amb la realitat: si bé s'han aconseguit mantenir els objectius comunitaris en la lluita contra el canvi climàtic, els mitjans per assolir-los han demostrat la

3. PNUD, *Informe sobre el desenvolupament humà, 2007-2008*, «La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido», Ed. Grupo Mundi-Prensa, 2008. Segons aquest informe, la UE ja està endarrerida respecte a l'objectiu de reduir les emissions el 20% fins a l'any 2020. En general, la reducció real no supera el 2%, en lloc del compromís del 8% assumit al Protocol de Kyoto.

manca de compromís europeu. En el procés de negociació dels objectius climàtics de la UE per al 2020, almenys 10 dels 27 estats membres de la UE han mostrat reticències a l'amplitud i al calendari de les mesures que prepara la UE, tenint en compte el context de crisi financera mundial.

Els estats de la UE s'han volgut protegir de la crisi i han oblidat l'amenaça global del canvi climàtic. En canvi, la crisi financera no ha reduït els riscos del canvi climàtic; ans el contrari, ara més que mai s'han de reforçar els compromisos assumits internacionalment. La UE necessita invertir en energies netes per tal de reduir la seva dependència de la importació de combustibles fòssils. No obstant això, molts estats membres consideren que els costos econòmics dels objectius climàtics són massa elevats per a les seves economies, sobretot en plena recessió econòmica. Els països més pobres no poden assumir els compromisos més ambiciosos a causa de la situació econòmica actual i els més rics temen que qualsevol canvi pugui afectar el seu creixement econòmic. Probablement, el cost econòmic dels objectius climàtics superarà els 73.000 milions d'euros anuals d'aquí al 2020 per part de la UE-25. En qualsevol cas, la despesa pública per fer front a la crisi econòmica ja ha costat 2 bilions d'euros a la ciutadania europea.

D'aquí ve que els interessos comunitaris de la UE hagin tornat a quedar supeditats al servei dels interessos governamentals. Els líders europeus han protegit els interessos a curt termini de les indústries contaminants per sobre dels interessos a llarg termini del medi ambient, l'economia i la ciutadania. El resultat ha estat la concessió a les indústries més contaminants, com la siderúrgica, les cimenteres i les papereres, principals responsables dels gasos d'efecte hivernacle, i la flexibilitat en el compliment dels objectius nacionals de reducció d'emissions. El 2013, el 90% de la indústria pesada estarà exempta de pagar pels seus drets d'emissió. El temor a les deslocalitzacions, la pèrdua de llocs de treball i de competitivitat han dut un total de 10 dels 27 estats de la UE (Itàlia, Alemanya, Polònia i altres estats de l'Europa de l'Est amb una indústria obsoleta i dependent del combustible fòssil) a desmarcar-se de la lluita climàtica i, d'alguna manera, a subvencionar la indústria contaminant.

A més, cal qüestionar si el lideratge de la UE s'ha de reconduir per la via de la cooperació intergovernamental, és a dir, a través de la PESC, sota l'argument que el fenomen del canvi climàtic afecta la seguretat de la UE. Cal ser crítics en aquest respecte i apuntar una debilitat en l'acció exterior de la UE: el mecanisme de cooperació intergovernamental fa dependre les accions de l'adopció

d'acords unànimes; per tant, la manca d'un consens unànime en els objectius i les accions que s'han de dur a terme entre els estats membres de la UE no sols paralitza l'actuació de la UE, sinó que també fomenta la minimització dels acords i l'unilateralisme de les accions, com ja ha quedat palès en força ocasions en matèria energètica. En el cas de la lluita contra el canvi climàtic, aquest fet es va demostrar quan alguns estats membres van criticar l'amplitud i el calendari de les mesures proposades, al·legant els efectes de la crisi financera mundial: per exemple, l'oposició de França i Finlàndia (països amb una forta indústria nuclear) a l'hora d'implantar els objectius relatius a les energies renovables; o els petits estats europeus, països de l'Europa de l'Est (Polònia) i Itàlia que al·leguen problemes relatius a la crisi financera i als problemes de recessió econòmica que pateixen per desvincular-se dels objectius de reducció. En el primer cas, en el si del Consell Europeu del març de 2007, es va acordar que es tindrien en compte altres possibles estratègies dels estats per reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle i també el percentatge d'altres fonts d'energia baixes en carbó. En el segon cas, s'ha pactat que es tindran en compte les especificitats dels estats, el seu potencial limitat per generar energia renovable o el seu grau de dependència de la importació d'energia. Evidentment, aquestes fórmules reconeixen el pes de l'energia nuclear i alhora impedeixen que els països realitzin inversions elevades addicionals en energies renovables.

Aquest unilateralisme dels estats membres posa de manifest que la UE encara no té una veritable política exterior comuna i que no té un únic interlocutor en l'àmbit mundial, una situació que, evidentment, debilita la seva posició en el món i en la lluita contra el canvi climàtic.

2. La seguretat climàtica: el transvasament competencial des de la CE a la PESC

Arran del primer debat sobre el canvi climàtic i les seves conseqüències per a la seguretat internacional que va mantenir el Consell de Seguretat de l'ONU el 2007,⁴ la Comissió Europea i el responsable de la PESC de la UE han reconegut, en un

4. Penny, C. K., «Greening the Security Council: Climate Change as an Emerging Threat to International Peace and Security», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 7, núm. 1, 2007, pàg. 35-71; i Lutes, C. D. i E. M. Bunn, «The Emerging Global Security Environment, *Strategic Challenges: America's Global Security Agenda*, Ed. Stephen J. Flanagan i James A. Shear: Washington, 2008, pàg. 1-19.

informe encarregat pel Consell Europeu al juny del 2007 i presentat al Consell al març del 2008, que els riscos derivats del canvi climàtic són reals i que el seu impacte és constatable.⁵ Suposa aquest fet que la lluita contra el canvi climàtic ha de ser afrontada des del mecanisme de cooperació intergovernamental, basada en el concepte de seguretat climàtica?

La PESC, segon pilar de la UE, inclou la diplomàcia i la seguretat europea i funciona seguint el mètode intergovernamental. En aquest àmbit, els estats membres conserven el poder principal. La Comissió i el Parlament Europeu només intervenen de forma marginal, la presa de decisions es basa en el consens i cada estat té la possibilitat d'abstenir-se. Entre els objectius de la PESC, definits en l'article 11 del Tractat de la Unió Europea (TUE), sembla que els d'enfortir la seguretat de la UE en totes les seves formes, el manteniment de la pau i la seguretat internacional i el foment de la cooperació internacional són el fonament per endegar l'acció de la lluita contra el canvi climàtic.⁶ Aquest plantejament basat en la seguretat europea suposa abordar el canvi climàtic des de la perspectiva de les seves conseqüències i no des de la prevenció i la cooperació.

El canvi climàtic esdevé així una nova dimensió del discurs europeu i es configura com un nou repte que, juntament amb la democràcia i la seguretat energètica, té fortes implicacions sobre la seva seguretat.⁷ Seguint aquests fonaments, l'Informe de la comissària de Relacions Exteriors i del responsable de la PESC de la UE pretén justificar la necessitat d'adoptar una acció governamental més enllà de la comunitària per fer front als reptes de seguretat ambiental que es plantegen i que s'analitzen en l'Informe esmentat,⁸ quan en realitat el que

5. «El cambio climático y la seguridad internacional», document de l'alt representant i de la Comissió Europea al Consell Europeu, S113/08, 14 de març de 2008. També, Brown, O., «Climate change as the 'new' security threat», *International affairs*, núm. 83-6, 2007, pàg. 1141-1154; Daniel, A., «Environmental threats to international peace and security: combatting common security threats through promotion of compliance with international environment agreements», *Selected Papers in International Law*, 1999, pàg. 385-402; i Ecobescu, N., «Considerations on economic, environmental and legal dimensions of security», *Romanian Journal of International Affairs*, vol. 7, 2001, pàg. 189-206.

6. Briones, S., A. Kammel i F. Kernic, «¿Buscando un nuevo paradigma? La Unión Europea en busca de un nuevo concepto de seguridad en las relaciones internacionales», *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 9, 2008.

7. Vasiu, M., «The role of the European security and defense identity in the new security environment», *Romanian Journal of International Affairs*, vol. 6, 2000, pàg. 125-145.

8. «Climate Change: Creating a climate of security», *European Security and Defence Policy Newsletter*, núm. 6, juliol 2008, pàg. 21 i seg.

s'hauria de respectar és l'article 3 del TUE relatiu al principi de coherència del conjunt de la seva acció exterior. Però, si bé, d'una banda, la coherència se salva formalment ja que l'Informe esmentat ha estat realitzat per la Comissió conjunta amb l'alt representant de la PESC, a la pràctica, les posicions comunitàries s'han supeditat als posicionaments estatals.

L'Informe analitza una sèrie d'amenaques derivades del canvi climàtic i els escenaris internacionals on poden tenir més repercussió, per tal de construir el concepte de seguretat climàtica i de justificar així la intensificació de la presència governamental. De fet, és cert que els riscos derivats del canvi climàtic no només són ambientals, sinó també de caràcter humanitari i polític i que constitueixen un risc per a la seguretat internacional, a més d'afectar directament els interessos de la UE. És a dir, el canvi climàtic té conseqüències geopolítiques, algunes previsible, que requereixen una «política de seguretat preventiva», i en té d'altres encara imprevisibles. Però aquestes previsions certes no haurien de justificar, almenys en un futur, l'adopció de cap instrument de la PESC al marge de la política comunitària ambiental.⁹

Les conseqüències per a la seguretat internacional es derivaran dels efectes induïts, com la reducció de la superfície agrícola mundial, la manca d'aigua, la disminució de la producció alimentària i de la pesca, la immersió d'algunes costes, amb pèrdues de territori o, fins i tot, la desaparició total d'algunes illes. Totes aquestes situacions produeixen una enorme pressió migratòria en aquestes zones, amb greus conseqüències per a l'estabilitat, davant la incapacitat internacional de poder fer front a les catàstrofes naturals.

L'Informe enumera tot un seguit de territoris que quedaran greument afectats per les conseqüències del canvi climàtic. Respecte a Europa, només fa referència a l'Àrtic, on, a causa del desgel, sorgiran disputes per l'ús de les noves rutes de navegació per al comerç internacional, així com pels enormes jaciments d'hidrocarburs. Àfrica apareix com un dels continents més vulnerables als efectes del canvi climàtic. El nord i la zona del Sahel poden perdre fins al 75% de la terra cultivable per la sequera, la manca d'aigua i la degradació del

9. Vegeu, per exemple, el cas plantejat amb la política comunitària ambiental i la cooperació policial i judicial en matèria penal: STJCE, 13 de setembre de 2005, C-176/03 (DOUE, C 315/2, 10 de desembre de 2005).

sòl. La regió del Delta del Nil també serà una zona molt afectada i es produiran conseqüències similars al sud del continent i a la zona del con d'Àfrica, que generaran el desplaçament de milions d'africans a altres regions del continent i d'Europa. Israel, Jordània i Palestina perdran el 60% del subministrament d'aigua. També patiran importants pèrdues de recursos aquífers i de producció agrícola Turquia, Síria, l'Iraq i l'Aràbia Saudita. Àsia tampoc no podrà evitar els desastres derivats del canvi climàtic. L'augment del nivell del mar afectarà la costa del sud del continent, on viuen més de 2.000 milions de persones. A més, el desgel de l'Himàlaia afectarà uns altres 1.000 milions de persones, desencadenarà conflictes sobre els recursos disponibles i generarà fluxos migratoris massius.

Una altra conseqüència és l'impacte econòmic del 20% del PIB a causa de l'augment del nivell del mar en regions amb importants infraestructures com la Xina, l'Índia, el Carib i l'Amèrica Central. L'Informe també fa referència al fet que el canvi climàtic pot considerar-se com un multiplicador de les amenaces ambientals, econòmiques i socials a la seguretat que accentuen les tendències, les tensions i les inestabilitats ja existents.¹⁰

La nova estratègia exterior de la UE, representada per l'Informe del 2008, és un aprofundiment del camí iniciat el 2006, quan el Consell Europeu va assumir un document estratègic, impulsat també per l'alt representant de la PESCE, que propugnava «una política energètica exterior al servei dels interessos energètics de la UE». Ambdues estratègies s'han d'entendre en el marc de la nova arquitectura política que dissenya el Tractat de Lisboa, que perfila un rol més potent per a l'alt representant per a la Política Exterior, que compartirà el Consell d'Exteriors de la UE i la vicepresidència de la Comissió Europea.

En resum, el concepte de seguretat és més el resultat d'una anàlisi de les amenaces que de les oportunitats econòmiques que tradicionalment havien motivat l'acció de la UE en la protecció del medi ambient.

10. Brauch, H. G., *Environment and human security. Towards freedom from hazard impacts*, UNU-EHS Publ.: Bonn, 2005.

3. Els fonaments del lideratge de la UE: les amenaces i les oportunitats

Les implicacions econòmiques, energètiques i comercials generen la necessitat de la UE i dels seus estats membres de mantenir el lideratge internacional en la lluita contra el canvi climàtic i, sobretot, de garantir la protecció dels interessos governamentals, fins i tot per damunt dels ambientals.

3.1. Les amenaces derivades dels efectes del canvi climàtic

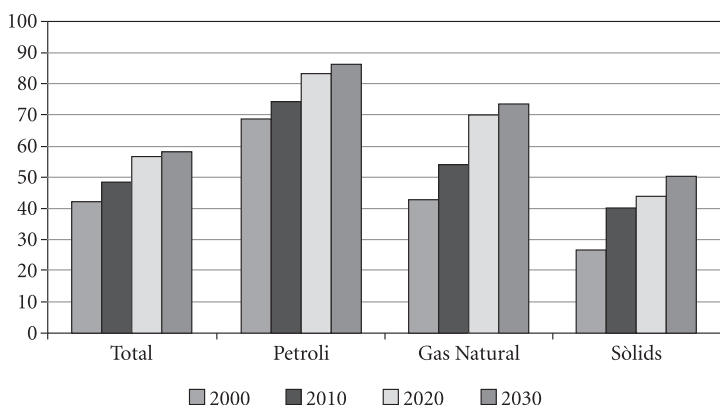
Els riscos que està provocant el canvi climàtic són considerats pels interessos europeus com a multiplicadors d'amenaces que augmenten les tendències, les tensions i la inestabilitat ja existents.

Una primera amenaça són pròpiament les conseqüències ambientals derivades del canvi climàtic. Un canvi climàtic sense atenuació per sobre de 2 °C, tal com apunta l'IPCC, generarà situacions sense precedents i desencadenarà nous canvis climàtics accelerats, irreversibles i imprevisibles. De fet, els efectes del canvi climàtic ja s'estan produint: l'elevació de les temperatures, el desgel dels casquets polars i de les glaceres i els fenòmens meteorològics extrems, cada cop més freqüents i més intensos.

La segona amenaça que planteja el canvi climàtic prové d'una intensificació de la competència per l'accés als recursos energètics i el seu control. La dependència energètica i l'encariment de l'energia, especialment de la derivada de combustibles fòssils, constitueixen una causa d'inestabilitat important. El 80% de l'energia consumida prové de combustibles fòssils (petroli, gas natural i carbó) que es troben fora del territori de la UE. I, a més, gran part de les reserves mundials d'hidrocarburs es troben en regions vulnerables al canvi climàtic, en les quals molts estats productors de petroli i gas ja fan front a problemes socials, econòmics i demogràfics. El 45% de les importacions de petroli provenen del Pròxim Orient. El 40% de les importacions de gas natural provenen de Rússia. El 2030, la dependència d'aquests recursos per part de la UE es pot elevar fins al 70%. A més, els preus de l'energia a la UE han augmentat una mitjana del 15% en el darrer any: s'importa el 54% de l'energia d'Europa amb un cost de 700 euros per cada ciutadà. Per aquest motiu, la seguretat energètica s'ha convertit en un punt permanent de política exterior amb tercers estats en tots els

nivells.¹¹ Conseqüentment, és fonamental l'establiment d'associacions sòlides i fiables amb els proveïdors d'energia, els països de trànsit i els principals consumidors. Garantir un subministrament d'energia segura i sostenible és essencial per aconseguir els objectius fonamentals adoptats el 2006.¹² Respecte a les xarxes energètiques, s'han definit sis iniciatives estratègiques essencials per a la seguretat energètica de la UE: un pla d'interconnexió del Bàltic, un anell energètic del Mediterrani, interconnexions nord-sud adequades de gas i electricitat amb l'Europa Central i Sud-occidental, una xarxa elèctrica al mar del Nord, un corredor de gas al sud i un subministrament eficaç de gas natural liquat per a Europa. Sens dubte, una energia més neta, diversificada i eficient assegurarà el subministrament energètic i l'estabilitat econòmica.

Gràfic 1. UE-27 Evolució de la dependència de les importacions fins al 2030 (Escenari d'evolució)



Font: Comissió Europea, DG TREN, PRIMES

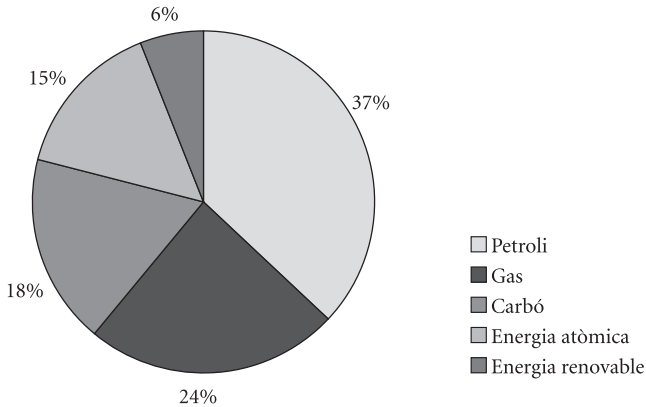
La tradicional i forta dependència dels recursos fòssils i el seu esgotament situen la UE en una posició de vulnerabilitat internacional i posen en perill el funcionament del seu mercat. La lluita del canvi climàtic és un pretext molt convenient per invertir en noves fonts d'energia que permetin reduir la dependència de la UE amb els països productors i països de trànsit d'aquestes fonts d'energia tradicionals. Si es mantenen les tendències i les polítiques actuals, la dependència energètica de la UE podria augmentar del 50% del consum total

11. Consulteu l'Informe anual del Consell al Parlament Europeu sobre els principals aspectes i les opcions fonamentals de la PESC, 2007.

12. Comissió de les Comunitats Europees, COM (2006) 105 final.

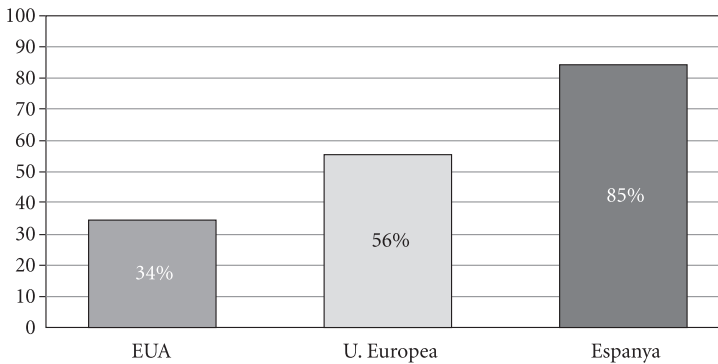
d'energia actual al 65% el 2030. En canvi, la possible extensió de l'ús de l'energia nuclear pot donar lloc a nous problemes de proliferació, en el context d'un règim de no proliferació.

Gràfic 2. Percentatge de les fonts d'energia usades a la UE



Font: Comissió Europea (2006): *Document de treball dels serveis de la Comissió: Annex al Llibre verd*, Brussel·les. Aquestes dades corresponen al 2004.

Gràfic 3. Dependència energètica



Font: EIA, Comissió Europea.

Una altra amenaça, la tercera, és la dependència creixent de les importacions i la prosperitat econòmica dels països en desenvolupament, especialment de la

Reserves de petroli i gas natural

País	Reserves mundials de petroli (%)	País	Reserves mundials de gas natural (%)
Aràbia Saudita	20,4	Rússia	27,5
Canadà	13,8	Iran	15,9
Iran	10,2	Qatar	14,9
Iraq	8,9	Aràbia Saudita	3,9
Kuwait	7,8	Unió dels Emirats Àrabs	3,5
Unió dels Emirats Àrabs	7,8	Estats Units	3,1
Rússia	4,6	Nigèria	3,0
Líbia	3,0	Algèria	2,6
Nigèria	2,8	Veneçuela	2,5
Estats Units	1,6	Iraq	1,8

Font: Departament d'Energia dels Estats Units (2006): *International Energy Outlook*. Aquestes dades corresponen al 2006.

Xina i l'Índia, que juntament amb els EUA són els grans productors de gasos d'efecte hivernacle. Però en el cas de la Xina i l'Índia, i altres països en desenvolupament econòmicament emergents, més del 50% del creixement de les seves emissions de gasos d'efecte hivernacle és degut, precisament, a les exportacions i a l'alta demanda de productes, especialment procedent d'Europa. D'alguna manera, l'augment de les emissions d'aquests països més pobres es deu al creixement del consum dels països més rics. El creixement econòmic de l'Índia i la Xina ha propiciat un major interès de la UE per fomentar els seus vincles amb Àsia i oferir-se com un soci occidental alternatiu als EUA. La lluita contra el canvi climàtic de la UE és convenient per frenar la prosperitat econòmica i comercial d'aquests països. Cal recordar que la balança comercial de molts estats membres de la UE és negativa. Malgrat que les exportacions de la UE als països asiàtics han crescut el 60% entre el 2000 i el 2007 (de 146.000 a 228.000 milions d'euros) i que el valor de les seves importacions a Àsia ha passat dels anteriors 285.000 milions als actuals 459.000 milions d'euros, la UE continua registrant un dèficit en la seva balança comercial amb Àsia, que va arribar a 231.000 milions d'euros el 2007, respecte al dèficit de 139.000 milions del 2000.

La quarta amenaça és l'alta demanda energètica que es registra com a conseqüència de l'elevat consum i la dependència tradicional d'energies fòssils, com es pot observar en la taula següent:

**Consum de petroli en el període 2002/2030 per països i regions
(milions de barrils diaris)**

	2002	2030	Variació (%)
Xina	4,9	12,7	159
Índia	2,4	5,3	124
Àrabia Saudita	1,6	3,2	99
EUA / Canadà	19,7	26,4	34
UE	13,0	14,9	15

Font: Comissió Europea (2006): *Document de treball dels serveis de la Comissió*

L'augment constant de la demanda energètica mundial té repercussions greus, sobretot pel que fa a la qualitat de l'atmosfera, els recursos i l'accés a l'energia. El consum més elevat es registra en els països en desenvolupament econòmicament més pròspers, que representen un competidor energètic molt important. L'alta demanda energètica, que es produeix sobretot en aquestes noves economies emergents de països en vies de desenvolupament, com la Xina i l'Índia, contrasta amb la situació d'extrema pobresa energètica en què viuen més de 1.600 milions de persones, el 25% de la població mundial. Els mercats emergents de demanda energètica poden fer que determinats països productors desviïn el subministrament de la UE cap a aquests nous estats.

La cinquena amenaça és la relativa a l'aparició de conflictes. El canvi climàtic provoca una disminució del sòl cultivable, manca d'aigua, disminució dels aliments, increment de les inundacions i sequeres prolongades. La manca d'aigua i la consegüent caiguda de la productivitat agrícola agreugen la inseguretats alimentària als països menys desenvolupats i incrementen els preus dels aliments. La falta de recursos, especialment en zones de forta pressió demogràfica, propiciarà conflictes per aconseguir-los, així com danys econòmics per a les ciutats costaneres, i generarà situacions greus de pobresa. Els efectes del canvi climàtic augmentaran el ressentiment entre els responsables i els més afectats per aquest canvi. Tant la tensió interna com internacional per les mesures d'atenuació adoptades afegirà més tensions entre nord i sud, sobretot per l'augment de les emissions mundials de la Xina i l'Índia. El desgel de l'Àrtic obrirà noves rutes de navegació útils per al comerç internacional i l'accés a nous jaciments d'hidrocarburs i esdevindrà un focus de conflicte molt proper als interessos europeus.

La disminució dels recursos comporta una sisena amenaça: la migració per causes ambientals. Segons el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD),¹³ prop de 135 milions de persones corren el risc de convertir-se en refugiats ambientals en els propers anys, i el nombre d'emigrants i desplaçats ambientals creix dia rere dia. Segons l'ONU, cap al 2020 ja s'hauran produït milions de migracions per causes ambientals, provocades principalment pel canvi climàtic. Aquestes migracions poden incrementar els conflictes en les zones de trànsit i de destí.¹⁴ Si bé es reconeix el problema de la migració ambiental com una amenaça per a la UE, com a generadora de futurs conflictes, no es té en compte l'aspecte humanitari de la migració.

La setena amenaça és representada pel cost econòmic de les conseqüències del canvi climàtic, que és més elevat que el cost de la seva prevenció. Les mesures proposades per la UE costaran, segons la Comissió Europea, tres euros setmanals a cada ciutadà de la UE, tot i que s'adverteix que, si no s'actua immediatament, el cost pot elevar-se a 60 euros. D'acord amb l'Informe Stern, si no s'actua sobre la dinàmica actual, els costos i els riscos globals del canvi climàtic equivaldrien a perdre entre el 5% i el 20% del PIB global anual.¹⁵ A més, el canvi climàtic pot augmentar significativament la inestabilitat dels estats debilitats a causa de la seva incapacitat i limitació administrativa per atendre les necessitats de la població, fet que genera, alhora, tensions entre grups ètnics i religiosos diferents a l'interior dels països, i processos de radicalització política. La crisi financera actual tampoc no ajuda a afrontar aquestes amenaces: els ministres de Medi Ambient, reunits el 19 d'octubre de 2008, una setmana després de l'acord dels països de la UE de destinar 2 bilions d'euros a mesures de suport al sector financer, s'han retractat respecte a la inversió de 70.000-90.000 milions d'euros necessària el 2020 per garantir el futur de les properes generacions a través del paquet europeu sobre clima i energia.

I la vuitena amenaça és el compromís multilateral d'evitar la «fugida del carboni», és a dir, la deslocalització de la indústria. De fet, des que el 2007 es van

13. PNUD, *Informe sobre el desenvolupament humà*, 1998.

14. Bogardi, J. i H. G. Brauch, «Global Environmental Change: a Challenge for Human Security», a Rechkemmer, A. (ed.), *UNEO: towards an International Environment Organization: Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*, Nomos: Baden-Baden, 2005, pàg. 85-109.

15. Stern, N., *El Informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*, Ed. Paidós: Barcelona, 2007, pàg. 124 i seg.

negociar acords per fer front al canvi climàtic, s'ha registrat una forta disminució en els mercats financers globals. Si bé la influència de la UE en les normes ambientals internacionals ha contribuït a crear unes condicions de competència equitatives per a les empreses, davant d'aquesta amenaça, el Consell de Ministres de Medi Ambient de 10 d'octubre de 2008 va analitzar la possibilitat que els sectors de la indústria més contaminant quedin exempts del pagament de permisos d'emissió, si es comprova que aquesta mesura pot incitar a la deslocalització de fàbriques cap a llocs amb una legislació ambiental més permissiva. Les siderúrgiques, les cimenteres i part de la indústria química segurament figuraran en aquesta categoria.

3.2. Les oportunitats derivades dels efectes del canvi climàtic

Més enllà de les consideracions ambientals i dels reptes que genera el canvi climàtic, les oportunitats de mercat i les amenaces energètiques justifiquen, precisament, la necessitat de la UE de liderar la lluita contra el canvi climàtic. La política climàtica de la UE s'ha basat en l'oportunitat per reactivar l'economia i el mercat europeu i en el fet que tradicionalment s'ha considerat que el medi ambient és part de la solució de la crisi: la inversió en nova tecnologia i innovació pot generar potencialment nous llocs de treball, impulsar la competitivitat i permetre la diversificació de fonts energètiques. Aquesta ha estat la raó principal que ha permès la protecció del medi ambient i, alhora, del mercat intracomunitari. De fet, l'Agència Europea del Medi Ambient ha constatat que la reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle no incideix negativament en el creixement econòmic; per tant, res justifica no actuar ara: del 1990 al 2005, els gasos es van reduir al voltant del 7,9% (UE-27) i el 2,7% (UE-15), mentre que el creixement econòmic va ser del 35%. Conseqüentment, la protecció del medi ambient confirma les possibilitats de beneficis econòmics, energètics i industrials per a la UE i en cap cas suposa un obstacle.

La primera oportunitat està representada per la creació d'un nou mercat verd basat en la innovació tecnològica per cercar la diversificació de fonts d'energia. El canvi climàtic representa una gran oportunitat per a la inversió: empreses d'anàlisi borsària, bancs d'inversió, entitats asseguradores i altres institucions financeres s'han sumat, des de perspectives diferents, al debat sobre el canvi climàtic i les seves conseqüències econòmiques, i intenten extreure'n el

màxim benefici. Gràcies a la influència de la UE en les normes ambientals internacionals, s'ha aconseguit reforçar el potencial d'exportació de les seves tecnologies netes: l'objectiu proposat per al 2020, que el 20% de les fonts energètiques proveniui d'energies renovables, afavoreix el creixement considerable dels tres sectors energètics renovables, és a dir, l'electricitat, els biocombustibles i el sector de la calefacció i la refrigeració. Aquest objectiu es completa amb un objectiu mínim del 10% de biocombustibles, sempre que s'obtinguin de manera ecològica i socialment responsable.

La recerca de nous recursos energètics ha dut la UE a obrir una nova etapa de relacions entre la UE i l'Amèrica Llatina. L'enfortiment de les seves relacions econòmiques, polítiques i de cooperació sembla respondre a un objectiu ben definit: l'interès de penetrar en els mercats llatins, avantatjant els EUA en la que, fins ara, semblava ser la seva zona d'influència i poder. Aquests mercats poden subministrar a Europa matèries primeres necessàries i, a la vegada, convertir-se en nous escenaris on les empreses multinacionals poden continuar generant grans beneficis econòmics. L'interès de la UE envers els països llatinoamericans i el Carib, sobretot països de l'Amèrica central, no sols es basa en la millora de la qualitat de vida de la població, la lluita contra la pobresa i la preocupació pel medi ambient, sinó en l'interès econòmic i els futurs beneficis dels països europeus que es dedueixen de les negociacions de l'Acord d'Associació entre la UE i els països de l'Amèrica Central (Panamà, Costa Rica, Nicaragua, Hondures, El Salvador i Guatemala). El comerç està comportant un dèficit comercial de l'Amèrica Central i un desavantatge clar respecte a les negociacions dels acords d'associació i els beneficis obtinguts per l'Europa empresarial a través de la inversió estrangera directa. A més, una de les clàusules per firmar l'Acord d'Associació és l'obligació d'integració regional dels països, cosa que facilita l'entrada de les multinacionals europees en una zona sense fronteres comercials: és la possibilitat de començar la inversió en un país i continuar-la en la resta, amb la qual cosa s'aconsegueixen beneficis milionaris, a partir dels recursos centreamericans. La UE és la font principal de la inversió estrangera directa a escala mundial, fins i tot superant el seu major inversor històric: els EUA.

En les relacions entre cooperació i medi ambient, el missatge és confús: d'una banda, els països centreamericans estan «obligats» pels acords comercials a prioritzar la producció de certs productes (com el cafè o la banana), amb la disminució dels seus impostos d'entrada a mercats europeus; i, de l'altra, cada any s'inverteixen xifres milionàries en projectes de cooperació internacional per

al desenvolupament amb la finalitat de conservar els ecosistemes degradats, principalment, pels monocultius intensius de certes espècies vegetals.

La segona oportunitat és la necessitat de ser competitius situant la indústria europea en la primera línia del sector de la tecnologia per reduir les emissions de CO₂ i mantenir Europa a l'avantguarda de les tecnologies energètiques. Les empreses i la indústria tenen l'oportunitat de reduir les seves emissions de gasos d'efecte hivernacle no sols per combatre el canvi climàtic, sinó també per estalviar diners, millorar la seva competitivitat i reforçar la seva reputació corporativa. D'aquí ve que, per exemple, quasi 11.500 grans emissors del sector de la generació d'energia i calor i de determinats sectors intensius en energia a la UE participin en el comerç de les emissions de la UE. En virtut d'aquestes accions, estan autoritzats a alliberar solament una quantitat limitada de CO₂ sense cap càrrega, amb la qual cosa promouen la millora de la seva eficiència energètica i la inversió en noves tecnologies respectuoses amb el medi ambient. El desenvolupament d'aquestes tecnologies també genera nous llocs de treball i obre nous mercats. Gràcies als programes de suport per a l'energia eòlica en diversos països de la UE, actualment les empreses europees subministren el 90% del mercat global dels equipaments d'energia eòlica, un mercat, d'altra banda, en creixement i expansió. Les inversions en mesures d'eficàcia i tecnologies renovables constitueixen les principals alternatives per mitigar els efectes derivats del canvi climàtic.

La tercera oportunitat que genera el canvi climàtic és la mobilització financera i d'inversió en projectes desenvolupats en tercers països, especialment a través de l'anomenat *mecanisme de desenvolupament net*. Els governs de la UE ja han invertit més de 2.700 milions d'euros en projectes de reducció d'emissions en tercers països d'acord amb el Protocol de Kyoto. En molts casos, les inversions s'han destinat a països en desenvolupament a través dels projectes del mecanisme de desenvolupament net, encara que també se n'han beneficiat països desenvolupats amb objectius de reducció d'emissions (projectes d'aplicació conjunta). Aquests projectes no sols generen crèdits d'emissió, que ajuden els estats de la UE a assolir els seus objectius d'emissions de forma rentable, sinó que, a més, permeten transferir tecnologies avançades als països amfitrions, amb les quals es contribueix al seu desenvolupament sostenible. El sistema de comerç d'emissions de la UE també permet que les empreses participants utilitzin els crèdits del mecanisme de desenvolupament net o d'aplicació conjunta com a complement a les seves quotes d'emissions.

Finalment, la quarta oportunitat derivada de lluitar contra el canvi climàtic consisteix en esmorteir les repercussions de l'augment dels preus internacionals de l'energia en l'economia de la UE i en els seus ciutadans. La independència energètica dels països proveïdors d'energies, tradicionalment consistents en combustibles fòssils, permetria a la UE no sols ser un espai econòmic de producció no contaminant, sinó també garantir l'estabilitat dels preus energètics i evitar talls periòdics de subministrament produïts pels productors i els proveïdors de recursos energètics. La reconversió energètica és cabdal, però també ho és la necessitat de comptar amb una àmplia participació per part dels sectors dels països emissors i consumidors, com analitzarem a continuació.

4. L'articulació del lideratge internacional de la UE davant el canvi climàtic: accions i instruments

La lluita contra el canvi climàtic constitueix per a la UE l'oportunitat d'adoptar les accions necessàries per reforçar la seva acció exterior i el vincle entre polítiques interiors i exteriors, tal com s'estableix en la Comunicació de la Comissió Europea «Europa al món: propostes pràctiques per a una major coherència, eficàcia i visibilitat», de 8 de juny de 2006.¹⁶

Des de l'àmbit de la PESC, la UE col·labora estretament amb altres països i organitzacions internacionals en qüestions relatives al medi ambient, juntament amb temes com el terrorisme, la delinqüència internacional, el tràfic de drogues, la immigració clandestina i altres de caire mundial. L'abast global del canvi climàtic i les amenaces i els riscos que genera sobre la seguretat internacional justifiquen la necessitat d'estrènyer la cooperació governamental entre els estats membres de la UE i la resta d'actors internacionals, a través de mecanismes multilaterals, ja que els seus efectes evidentment no els pot resoldre unilateralment un sol país. El canvi climàtic està multiplicant la pressió existent a diverses regions del món, especialment, als països veïns de la UE que són més vulnerables al canvi climàtic, com el nord d'Àfrica i el Pròxim Orient, i augmenta la pressió migratòria a les fronteres de la UE i la inestabilitat política i els conflictes amb un impacte significatiu en les rutes de subministrament energètic a Eu-

16. Consulteu: http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm.

ropa. D'aquí sorgeix el paper actiu de la UE en les negociacions internacionals sobre canvi climàtic en defensa de l'objectiu dels 2 °C i les seves decisions sobre el clima i les polítiques energètiques nacionals. No obstant això, la UE no pot actuar sola en aquesta qüestió: els principals emissors i les noves economies emergents s'han d'implicar en un acord ambiciós sobre el clima en el marc de l'ONU i comprometre-s'hi.

Les possibles accions de la UE en el marc de la PESC es basen en la supervisió i la detecció precoç en situacions particulars de fragilitat de l'estat i de radicalització política, de tensions sobre recursos i subministraments d'energia, tensions ambientals i socioeconòmiques, amenaces per a infraestructures vitals i actius econòmics, conflictes fronterers, impacte en els drets humans i moviments migratoris potencials. La resposta ha de ser la intensificació de les capacitats de la UE en investigació, anàlisi, supervisió i detecció precoç, i les llistes vigilades, inclosos l'Institut d'Estudis de Seguretat, el Centre de Satèl·lits de la UE, el Centre de Situació de la UE, la xarxa de la UE de corresponsals de seguretat en matèria d'energia, la Vigilància Mundial del Medi Ambient i la Seguretat i els centres comuns de recerca. També és important augmentar la planificació i les capacitats de la UE i dels estats membres, inclosos la protecció civil i l'ús dels instruments de resposta a les catàstrofes i de gestió de crisis (civils i militars) per gestionar els reptes que suposa el canvi climàtic per a la seguretat. Per la seva part, la Comissió ha de continuar treballant per avaluar amb més detall, per a cada regió, les implicacions per a la seguretat i com poden afectar els interessos de la UE. La resta d'accions proposades en l'Informe esmentat del 2008 són: centrar l'atenció en els riscos per a la seguretat relacionats amb el canvi climàtic en l'àmbit multilateral i reforçar la cooperació internacional per a la detecció i la supervisió de les amenaces a la seguretat relacionades amb el canvi climàtic i les capacitats de prevenció, situació de preparació, mitigació i resposta. També cal reforçar la promoció del desenvolupament de situacions regionals de seguretat en els diversos nivells del canvi climàtic i les seves implicacions per a la seguretat internacional, així com l'estudi de la tensió migratòria causada pel medi ambient i el desenvolupament d'una política de migració europea global.

Un dels instruments proposats per la Comissió i que poden reforçar aquestes accions és la creació d'un fons mundial (GEEREF) de capital de risc amb una dotació de 100 milions d'euros per promoure les inversions privades en projectes d'eficiència energètica i energies renovables en els països en

vies de desenvolupament i les economies emergents.¹⁷ A través d'aquest fons, es constituïran subfons regionals a Àfrica, el Carib i el Pacífic, l'Àfrica Septentrional, els països de l'Europa de l'Est no membres de la UE, Llatino-amèrica i Àsia.

Un altre instrument que pot estar al servei de l'acció exterior de la UE és l'anomenada *aliança mundial contra el canvi climàtic* de la UE amb els països en desenvolupament més exposats al canvi climàtic, per tal d'ajudar-los a preparar-se per a aquest repte.¹⁸ Aquesta aliança se centra en els països menys avançats i els petits estats insulars en desenvolupament i els ofereix un diàleg estructurat, així com una cooperació concreta sobre accions finançades per la política de desenvolupament de la UE. D'una banda, aquest instrument proporcionarà una plataforma de diàleg i d'intercanvi periòdic entre la UE i aquests països adreçada a integrar el canvi climàtic en les estratègies de desenvolupament nacional i en la cooperació al desenvolupament. Aquest diàleg també se celebrarà regionalment, per exemple, amb el grup de països d'Àfrica, el Carib i el Pacífic, la Unió Africana, els països-estat insulars en desenvolupament i la Cimera Àsia-Europa (ASEM). D'una altra banda, l'aliança proporcionarà un suport tècnic i financer a les mesures d'adaptació del canvi climàtic en les estratègies de desenvolupament. Aquest intercanvi d'opinions i experiències contribuirà a la convergència d'opinions entre Europa i els països en desenvolupament i fomentarà l'elaboració d'un acord sobre el canvi climàtic per al període posterior al 2012. Els eixos d'acció prioritaris són: l'aplicació de mesures d'adaptació al canvi climàtic, la reducció d'emissions degudes a la desforestació en els països en desenvolupament, el suport a la participació en el mecanisme de desenvolupament net, la promoció de la reducció del risc de catàstrofes, la integració del canvi climàtic en les estratègies i els programes de reducció de la pobresa.

17. Comunicació de la Comissió de 6 d'octubre de 2006, «Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables», COM (2006) 583 final, no publicada al DOUE.

18. Comunicació de la Comissió de 18 de setembre de 2007, «Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la UE y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático», COM (2007) 540 final, no publicada al DOUE; també les «Conclusions» del Consell sobre una aliança mundial per fer front al canvi climàtic entre la UE i els països en desenvolupament pobres més vulnerables al canvi climàtic, Consell d'Afers Generals i Relacions Exteriors, 20 de novembre de 2007, no publicades al DOUE.

5. La cooperació amb tercers països: estratègies d'acció política

El canvi climàtic exigeix tornar a avaluar i reforçar la cooperació de la UE i els instruments de diàleg polític i posar més atenció a l'impacte del canvi climàtic en la seguretat. Això podria suposar donar més prioritat i suport a la mitigació del canvi climàtic i a la seva adaptació, a la bona governança, a la gestió dels recursos naturals, a la transferència de tecnologies, a la cooperació transfronterera en matèria ambiental, a la consolidació i al desenvolupament de capacitats institucionals per a la gestió de crisis.¹⁹

La UE col·labora internacionalment amb una sèrie de països associats per tal d'assistir-los en la lluita contra el canvi climàtic. El diàleg de cooperació s'ha articulats bàsicament en dos eixos: amb els països productors i transportadors d'energia, i amb els països consumidors d'energia. En el primer cas, la dependència de les importacions acabarà disminuint, però per ara encara és una realitat. Per aquest motiu, les bones relacions amb els països productors d'energia i amb els països pels quals travessa l'energia constitueixen una prioritat. Això significa cooperar amb països de l'est i del sud: Rússia, els països de l'Europa de l'Est que comparteixen frontera amb la UE, els països situats a l'Àsia Central i els països situats al voltant del mar Caspi, el mar Negre i la Mediterrània. En el segon cas, cooperar amb altres països consumidors, industrialitzats o en desenvolupament, també és important per establir accions conjuntes adreçades a reduir els gasos d'efecte hivernacle, utilitzar l'energia d'una manera més eficient i desenvolupar tecnologies d'energia renovable i amb baixos nivells d'emissió, en particular la captura i l'emmagatzematge de CO₂.

En aquest respecte, les accions proposades són: incorporar en major mesura l'adaptació i la resistència al canvi climàtic en les estratègies regionals de la UE (per exemple, la Dimensió Septentrional, la política europea de veïnatge, l'Estratègia UE-Àfrica, el Procés de Barcelona, la Sinèrgia del Mar Negre, l'Estratègia de la UE per a l'Àsia Central, el Pla d'acció per al Pròxim Orient); prestar una atenció especial a les regions més vulnerables i als punts potencials més importants de la seguretat climàtica, a través de l'aliança mundial per fer front al canvi climàtic

19. Harris, P., «Europe and the Politics of Foreign Policy of Global Climate Change», a Harris, P. (ed.), *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Edward Elgar: Cheltenham, 2007, pàg. 12 i seg.

entre la UE i els països en desenvolupament més vulnerables; elaborar una política de la UE per a l'Àrtic basada en l'estratègia geogràfica en desenvolupament de la regió àrtica; i tenir en compte, entre altres coses, l'accés als recursos i l'obertura de noves rutes comercials, així com estudiar les repercussions que el canvi climàtic origina a la seguretat en el diàleg amb tercers països.

El 2005, la UE va establir diverses associacions pioneres per lluitar contra el canvi climàtic, que tenen per objecte col·laborar en la recerca de solucions pràctiques per promoure l'eficiència energètica i les energies renovables.

La UE i Àfrica han redefinit la seva associació, després de dos anys de l'adopció de l'Estratègia de la UE per Àfrica, formalitzada el 2005. En el marc d'aquesta associació, es reforça la cooperació entre la UE i Àfrica en els aspectes següents, relatius als efectes del canvi climàtic: la reducció dels riscos vinculats a les catàstrofes; la lluita contra la desforestació; la participació dels països en desenvolupament en el mercat mundial del carboni; la promoció i la difusió de les tecnologies respectuoses amb l'ambient; i la millora del seguiment de les conseqüències ambientals del canvi climàtic. Al gener del 2007, en reconèixer la vulnerabilitat d'Àfrica respecte al canvi climàtic, els dirigents de la Unió Africana es van comprometre, a través de la Declaració d'Addis Abeba, a integrar el canvi climàtic en les polítiques, els programes i les activitats de desenvolupament a escala nacional i subregional, tot reforçant l'associació entre la UE i la Unió Africana en aquest àmbit.

La UE i l'Amèrica Llatina van crear una associació estratègica en la primera Cimera Biregional de Rio de Janeiro (Brasil) el 1999. Les dues regions són aliades naturals gràcies als seus forts llaços històrics, culturals i econòmics i mantenen una estreta cooperació internacional i un diàleg polític fluid en tots els nivells: regional, subregional (Amèrica Central, Comunitat Andina i Mercosur) i bilateral. Les prioritats polítiques de la UE en aquesta regió es defineixen en la comunicació «Una acció reforçada entre la UE i Amèrica Llatina» del 2005. La cohesió social, les drogues, les migracions i les relacions amb la societat civil són els temes que ocupen un lloc més destacat en els diàlegs biregionals. El document d'estratègia regional (2007-2013) defineix els àmbits específics dels programes de cooperació per al desenvolupament regional. Per al període 2007-2013, l'ajuda de la UE augmenta fins a prop de 3.000 milions d'euros i el Banc Europeu d'Inversions està autoritzat a prestar fins a 2.800 milions d'euros. La UE és l'inversor més gran a la regió i el segon soci comercial d'Amèrica Llatina.

La UE, Amèrica Llatina i el Carib (ALC) celebren una reunió en aquesta Cimera cada dos anys, l'última de les quals va tenir lloc a Lima (Perú) al maig del 2008. Els anys en què no hi ha Cimera UE-ALC es fan reunions de nivell ministerial entre la UE i el Grup de Rio. La degradació ambiental continua a un ritme accelerat a tota la regió a causa de les condicions socioeconòmiques de la pobresa d'una gran franja de la població, de la gran dependència de les economies llatinoamericanes en relació amb l'explotació dels recursos naturals i de la seva vulnerabilitat creixent davant les catàstrofes naturals provocades pel clima. El tribut llatinoamericà a les emissions globals de gasos d'hivernacle és ara relativament baix (aproximadament el 4%), però els impactes potencials del canvi climàtic i de la utilització dels terrenys podrien ser considerables i costosos per a aquesta regió. La majoria dels països llatinoamericans ja sofreixen períodes més llargs de sequera i s'enfronten a huracans freqüents i violents, inundacions i esllavissaments de terreny que afecten desfavorablement el seu desenvolupament econòmic global.

En la Declaració de Lima adoptada el 2008 en la V Cimera d'Amèrica Llatina i el Carib i la UE, es diu que la mitigació del canvi climàtic i l'adaptació als seus efectes, així com la conservació i l'ús sostenible de la biodiversitat, els recursos naturals i l'energia són fonamentals, així com també el reforç del suport mutu entre el comerç i el medi ambient, entre d'altres, que millora l'accés al mercat de béns ambientals, serveis i tecnologia, tot prenent en consideració els impactes del comerç sobre l'ús sostenible de recursos naturals i evitant les barreres comercials innecessàries entre les dues regions. Un cop més, es pot observar com els problemes generats pel canvi climàtic també creen noves oportunitats per a la UE.

A més de les relacions bilaterals que la UE manté amb diversos països asiàtics com l'Índia, la Xina o el Japó, també hi ha, a escala regional, una associació amb l'AGENCEN (que es remunta als anys setanta) i amb ACRAM (Acord de Cooperació Regional d'Àsia Meridional), i potser el més important de tots: el procés ASEM, que inclou els països de la UE, juntament amb els membres de l'AGENCEN, la Xina, el Japó i Corea. L'ASEM (Asia-Europe Meeting) és un procés informal de reunions que es duu a terme des del 1996. Precisament, la Declaració sobre el desenvolupament sostenible adoptada a la VII Cimera entre Àsia i Europa, celebrada a Pequín el 24 d'octubre 2008, subratlla la necessitat que la comunitat internacional encari el repte del canvi climàtic a través de cooperacions de llarg termini d'acord amb el principi de «responsabilitats comunes, però diferenciades» i segons les capacitats de cada estat. També fa referència a les metes quantificades respectives de reducció d'emissions: els països desenvolupats han

de ser els primers a fer una reducció d'emissió de gasos d'efecte hivernacle ambiciosa i absoluta a partir del 2012, d'almenys entre el 25% i el 40% per al 2020, en comparació amb els nivells del 1990. Per al 2050, la reducció de les emissions hauria d'arribar a estar entre el 80% i el 95% per sota d'aquests nivells. Per això, s'insta la comunitat internacional, i els països desenvolupats en particular, a promoure patrons de consum sostenibles i estils de vida d'acord amb els requeriments de mitigació; a adoptar totes les accions nacionals necessàries per mitigar l'emissió de gasos i aplicar mesures d'adaptació, i a assumir compromisos respecte a un finançament addicional per donar suport als països en desenvolupament per tal que mitiguin les emissions i s'adaptin al canvi climàtic.

A més del Pròxim Orient, l'Orient Mitjà i Àfrica, la perillosa conjunció de sobreexplotació de recursos i degradació ambiental és especialment patent a l'Àsia Central, sobretot respecte a l'aigua potable. A l'Àsia Central, la seguretat energètica i la producció agrícola depenen fonamentalment de la disponibilitat d'aigua. En aquesta regió, la qüestió de l'aigua és realment conflictiva i dramàtica. Només la meitat de l'aigua s'aprofita eficaçment, les infraestructures i les tècniques de regadiu són antiquades i s'aposta per monocultius, com el cotó: aquests són els factors que determinen la situació actual. Per aquest motiu, es va aprovar l'estratègia de la UE per a l'Àsia Central, a iniciativa de la presidència alemanya durant el Consell Europeu del juny del 2007, amb la qual cosa es van consolidar les relacions entre la UE i els cinc països de la zona: Kazakhstan, Uzbekistan, Tadjikistan, Turkmenistan i Kirguizistan.

En el cas dels estats en desenvolupament econòmicament emergents, la UE s'ha plantejat l'aplicació de la condicionalitat en les seves relacions per tal d'assolir els objectius fixats per la UE en la lluita contra el canvi climàtic i així poder «controlar» el desenvolupament d'aquests estats. En aquest àmbit, són prioritàries les relacions entre la UE i les Nacions del Sud-est Asiàtic (ASEAN), UE-Xina i UE-Índia.

Les relacions UE-Àsia estan marcades per la preocupació d'Àsia i, sobretot, de la Xina per l'impacte de l'actual crisi i l'eventual recessió global en el volum de les seves exportacions a Europa. En relació al canvi climàtic, la UE pretén aconseguir el màxim compromís possible dels països asiàtics en un nou acord post-Kyoto. No obstant això, la sensibilitat del tema ha impulsat la UE a negociar bilateralment amb els països asiàtics, inclosos la Xina i Indonèsia. En el marc de l'associació amb la Xina, iniciada el 2005, bilateralment s'està finançant

una central tèrmica de carbó a la Xina amb emissions quasi nul·les, basada en tecnologia de captura i emmagatzematge de CO₂. Multilateralment, es vol que la Xina tingui un rol constructiu en la lluita contra el canvi climàtic, a més de fomentar una cooperació energètica, particularment en l'àrea d'eficiència energètica, ja que la Xina és una gran potència consumidora d'energia en el món i fa un major ús de tecnologia ambientalment avançada de la UE.

En l'associació estratègica amb l'Índia,²⁰ la UE pretén assolir un «major compromís» en la seva responsabilitat en la lluita contra el canvi climàtic, a més de donar un impuls a les negociacions per a un acord de lliure comerç. Pel que fa a l'energia, la UE vol promoure energies netes, com la solar i els biocarburants, i mantenir la política de no proliferació nuclear.

En tot cas, caldrà veure si aquestes aliances poden contribuir a fer front a les amenaces o pel contrari a enfortir les oportunitats en la lluita contra el canvi climàtic.

6. Consideracions finals

Totes les amenaces i les oportunitats que han justificat, al llarg d'aquests darrers anys, el lideratge de la UE en la lluita contra el canvi climàtic demostren no sols el debilitament de la posició exterior de la UE en aquesta lluita, sinó també el dels objectius de la política comunitària ambiental. Principalment ara, en plena crisi financera, la UE tenia l'oportunitat de demostrar que apostava pel medi ambient i que continuava liderant les negociacions internacionals en matèria de canvi climàtic per poder adoptar un nou acord post-Kyoto el 2009 a la Cimera de Copenhaguen. Però no ho ha fet.

El lideratge tradicional de la UE en la lluita contra el canvi climàtic s'ha fonamentat en una anàlisi d'amenaces i oportunitats i de cost-benefici, en considerar que la lluita actual contra el canvi climàtic és molt més beneficiosa que fer front a les seves conseqüències, i en el nombre d'amenaces que afecten interessos europeus. Totes aquestes raons han constituït l'argument essencial per defensar aquesta lluita. De fet, tota l'acció exterior s'ha articulada en la cooperació,

20. Comunicació de la Comissió al Consell, el Parlament Europeu i el Comitè Econòmic i Social Europeu, 16 de juny de 2004, «Asociación estratègica UE-Índia», COM (2004) 430 final, no publicada al DOUE.

mitjançant aliances i associacions amb països tercers, per tal de reforçar les accions internacionals de la UE en matèria de canvi climàtic, a la vegada que es garanteix alguns interessos estratègics dels estats membres i de la UE.

En general, es pot concloure que l'acció de la UE basada en la seguretat climàtica coixeja en els fonaments i ja no és la perspectiva més convenient en la lluita contra el canvi climàtic. En tot cas, la PESC hauria de tenir un paper complementari i coherent amb la política comunitària ambiental, per tal de reforçar la capacitat de la UE per prevenir i abordar conflictes, com ara les tensions i els conflictes fronterers per accedir als recursos, o les catàstrofes naturals accentuades pel canvi climàtic, així com les seves possibles conseqüències, com ara les migracions forçades i els desplaçaments interns de persones. Els estats membres i la CE haurien de tenir el protagonisme de forma compartida, com a projecció exterior d'una política comunitària, l'ambiental. En canvi, sembla que s'ha produït un transvasament competencial a favor dels estats, que ha deixat en segon pla l'acció comunitària, ha potenciat la preponderància dels interessos governamentals per damunt dels ambientals, ha defensat la competitivitat econòmica i ha concebut el medi ambient com un obstaculitzador dels interessos dels estats i del mercat.

La perspectiva basada en la seguretat climàtica oblida els aspectes socials i econòmics que impacten sobre els ciutadans europeus i sobre els quals no hi ha una valoració interna de les accions exteriors adoptades per fer front al canvi climàtic. La seguretat climàtica europea, per tant, no té en compte els aspectes ambientals ni socials de les seves accions i defensa a ultrança la superioritat econòmica i política de la UE en el món.

Aquest debilitament de la posició de la UE en la lluita contra el canvi climàtic pot tenir un preu molt elevat: en primer lloc, la UE perd l'oportunitat de passar de les inversions tòxiques a les inversions netes, i d'apostar per un model de creixement econòmic sostenible, que li permeti, alhora, fer front a la crisi econòmica. En segon lloc, la posició comunitària pot provocar que la resta d'actors internacionals siguin més contraris a assumir nous compromisos internacionals sobre canvi climàtic. I, en tercer lloc, el debilitament de la UE pot beneficiar el lideratge de la nova administració americana, que es vol comprometre a reduir les emissions per al 2020 als nivells del 1990, i a fer-ho en el 50% per al 2050.

En qualsevol cas, la UE no ha estat a l'altura de la situació: la crisi financera no es pot utilitzar com a excusa per reduir els esforços internacionals contra

el canvi climàtic, sobretot perquè el canvi climàtic suposa una crisi existencial. La crisi climàtica representa per a la indústria l'oportunitat d'invertir en esforços tecnològics i energies renovables i això només es pot fer des d'una política comunitària ambiental ambiciosa i no des de posicionaments governamentals unilateralistes. La crisi pot suposar un avenç en els canvis estructurals i la modificació del model energètic i industrial. Les amenaces i les oportunitats (ambientals, econòmiques i energètiques) que han fonamentat des de sempre la lluita climàtica de la UE han estat oblidades, per primera vegada, pels seus estats membres, que han obviat la seva responsabilitat com a principals emissors de gasos d'efecte hivernacle. Caldrà veure si, en la propera trobada internacional per assumir compromisos internacionals en matèria de canvi climàtic, la UE assumeix el lideratge que tota la ciutadania espera.

Bibliografia d'interès

- Brauch, H. G., *Threats, challenges, vulnerabilities and risks in environmental and human security*, EHS: Bonn, 2005.
- Brown, O., «Climate change as the 'new' security threat», *International affairs*, núm. 83-6, 2007, pàg. 1141-1154.
- Daniel, A., «Environmental threats to international peace and security: combating common security threats through promotion of compliance with international environment agreements», *Selected Papers in International Law*, 1999, pàg. 385-402.
- Dashwood, A. (ed.), *Law and practice of EU external relations. Salient features of a changing landscape*, Cambridge Univ. Press: Cambridge, 2008.
- Ecobescu, N., «Considerations on economic, environmental and legal dimensions of security», *Romanian Journal of International Affairs*, 7 (2001) 1/2, pàg. 189-206.
- Egenhofer, C., *EU climate change policy after Kyoto*, Centre for European Policy Studies: Brussel·les, 1998.
- Harris, P., «Europe and the Politics of Foreign Policy of Global Climate Change», a P. Harris (ed.), *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Edward Elgar: Cheltenham, 2007, pàg. 3-37.
- Page, E., «Theorizing the link between environmental change and security», *Review of European Community & International Environmental Law*, 9, 2000, pàg. 33-43.
- Scott, Shirley V., «Climate change and peak oil as threats to international peace and security», *Melbourne Journal of International Law*, núm. 9-2, 2008, pàg. 495-514.

- Sjöstedt, G., «The EU negotiates climate change external performance and internal structural change», *Cooperation and Conflict*, núm. 33-3, 1998, pàg. 227-256.
- Pérez Bernárdez, C., *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*, Tirant Lo Blanch: València, 2007.
- Randhir Bahadur, J., «La seguridad ambiental y las Naciones Unidas», a M. Seara Vázquez, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, 1995, pàg. 223-240.
- Vasiu, M., «The role of the European security and defense identity in the new security environment», *Romanian Journal of International Affairs*, vol. 6, núm. 3/4, 2000, pàg. 125-145.

RESUM**Revista catalana de dret públic**, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

504.73 (4)

Susana Borràs Pentinat, professora col·laboradora de dret internacional públic i relacions internacionals de la Universitat Rovira i Virgili

ca La seguretat climàtica a la Unió Europea: entre les amenaces i les oportunitats
p. 273-304

La Unió Europea (UE) és la primera potència comercial del món, però també el primer donant d'ajuda als països en vies de desenvolupament. Ha instaurat una política exterior i de seguretat dinàmica, amb capacitat per portar a terme missions de gestió de crisis i de manteniment de la pau tant dins d'Europa com fora de les seves fronteres. Davant la complexitat del món contemporani, s'ha dotat de nous instruments de política exterior. En aquest àmbit, per exemple, lidera el moviment internacional contra l'escalfament global i el canvi climàtic. Tanmateix, tot un seguit d'amenaces i oportunitats fonamenten aquest lideratge i, alhora, suposen un repte per a la UE. Cal dir que són més

nombroses les amenaces a les quals s'enfronta la UE que les oportunitats, des de les derivades de la seva dependència creixent i l'alta demanda energètica de la UE, els elevats preus i la dependència tradicional dels combustibles fòssils, la possible proliferació de conflictes derivats de la manca de recursos i l'amenaça de grans fluxos migratoris per causes ambientals, fins a la pèrdua de competitivitat de la indústria europea, entre d'altres. Aquestes amenaces justifiquen el lideratge necessari de la UE en el marc, d'altra banda, d'una crisi financera internacional i d'una crisi ambiental, el canvi climàtic, que posa en perill la seguretat i la competitivitat europea a escala internacional.

Paraules clau: canvi climàtic; Unió Europea; medi ambient; energia; política exterior i de seguretat comuna de la UE.

RESUMEN**Revista catalana de dret públic**, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

504.73 (4)

Susana Borràs Pentinat, profesora colaboradora de derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad Rovira i Virgili

ca La seguretat climàtica a la Unió Europea: entre les amenaces i les oportunitats

es La seguridad climática en la Unión Europea: entre las amenazas y las oportunidades

p. 273-304

La Unión Europea (UE) es la primera potencia comercial del mundo, pero también el primer donante de ayuda a los países en vías de desarrollo. Ha instaurado una política exterior y de seguridad dinámica con capacidad para llevar a cabo misiones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz, tanto dentro de Europa, como fuera de sus fronteras. Ante la complejidad del mundo contemporáneo, se ha dotado de nuevos instrumentos de política exterior. En este ámbito, lidera, por ejemplo, el movimiento internacional contra el calentamiento global y el cambio climático. Sin embargo, una serie de amenazas y oportunidades fundamentan este liderazgo y, al mismo tiempo, suponen un reto para la UE. A pesar de ello, hay que

afirmar que son más las amenazas que las oportunidades a las que se enfrenta la UE, desde las derivadas de la creciente dependencia y la alta demanda energética de la UE, los elevados precios y la dependencia tradicional de los combustibles fósiles, la posible proliferación de conflictos derivados de la carencia de recursos, la amenaza de grandes flujos migratorios por causas ambientales hasta la pérdida de competitividad de la industria europea, entre otras. Sin embargo, todas ellas justifican el necesario liderazgo de la UE, en el marco, por otra parte, de una crisis financiera internacional y de una crisis ambiental, el cambio climático, que pone en peligro la seguridad y la competitividad europea a escala internacional.

Palabras clave: cambio climático; Unión Europea; medio ambiente; energía; política exterior y de seguridad común de la UE.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

504.73 (4)

Susana Borràs Pentinat, non-civil servant professor of International Public Law and International Relations at the Rovira i Virgili University

ca La seguretat climàtica de la Unió Europea: entre les amenaces i les oportunitats

en Climate Security in the European Union: between threats and opportunities
p. 273-304

The European Union (EU) is the world's leading commercial power, but also the world's leading donor to developing countries. It has put into place a dynamic foreign and security policy, capable of carrying out crisis management and peacekeeping missions both within Europe and outside its borders. In a complex world, it has equipped itself with new instruments of foreign policy. In this area, for example, it leads the international movement against global warming and climate change. This said, a whole series of threats and opportunities underlie this leadership and at the same time, constitute a challenge for the EU. It must be said that the

threats facing the EU are more numerous than the opportunities, ranging from the threats stemming from the EU's increasing energy dependence and its high energy demand, high prices and traditional dependence on fossil fuels, the possible proliferation of conflicts due to a lack of resources, and the threat of large, environmentally triggered immigration flows to a loss of competitiveness in European industry, among others. These threats justify the EU's necessary leadership in a context of international financial hardship and an environmental crisis — climate change — that jeopardizes European security and competitiveness internationally.

Key words: climate change; European Union; environment; energy; EU common foreign and security policy.