

# LA SEGURIDAD CLIMÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA: ENTRE LAS AMENAZAS Y LAS OPORTUNIDADES

Susana Borràs Pentinat<sup>1</sup>

## Sumario

Introducción;

1. La lucha contra el cambio climático: del liderazgo de la acción comunitaria a la frustración de la acción gubernamental
2. La seguridad climática: el trasvase competencial desde la CE a la PESC
3. Los fundamentos del liderazgo de la UE: amenazas y oportunidades
  - 3.1. Las amenazas derivadas de los efectos del cambio climático
  - 3.2. Las oportunidades derivadas de los efectos del cambio climático
4. La articulación del liderazgo internacional de la UE frente al cambio climático: acciones e instrumentos
5. La cooperación con terceros países: estrategias de acción política

Consideraciones finales

Bibliografía de interés

---

<sup>1</sup> Profesora colaboradora de derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad Rovira i Virgili, Facultad de Ciencias Jurídicas, Campus Catalunya, Av. Catalunya, 35, 43002 Tarragona, susana.borras@urv.cat.  
Artículo recibido el 9/12/2008. Evaluación: 7/1/2009. Fecha de aceptación de la versión final: 10/2/2009.

## Introducción

La Unión Europea (UE), con un territorio que abarca desde el Atlántico hasta el mar Negro y con una población de aproximadamente 490 millones de personas, se ha convertido en un agente internacional con una extraordinaria influencia económica y política. El poder de la política exterior de la UE ha aumentado con cada ampliación. Los veintisiete Estados miembros actuales habilitan a la UE para llevar a cabo actividades en distintas regiones del mundo. Una de estas actividades es tratar el cambio climático.

La acción exterior de la Comunidad Europea (CE) en el ámbito ambiental, regulada en el artículo 174.1 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), se ha visto potenciada por su reconocimiento expreso como uno de los objetivos de la acción comunitaria ambiental: "el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente" habilita a la CE y a los Estados miembros a cooperar con países terceros y con las organizaciones internacionales competentes. Según esta regulación, el cambio climático es una competencia compartida entre la CE y los Estados miembros, regida por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. En cambio, el objetivo global de la lucha contra el cambio climático de la UE se ha dejado en manos del Consejo Europeo, la voz de los Estados miembros, los cuales ya acordaron en marzo de 2007 una reducción del 20% de los gases de efecto invernadero para 2020, que podría ser del 30% si se llega a un acuerdo global, y a una proporción del 20% de energías renovables en el consumo total de energía de la UE para 2020, incluyendo un objetivo del 10% para los biocombustibles. El Consejo Europeo de diciembre de 2008 adoptó una posición común para la Conferencia Internacional de la ONU sobre el clima, celebrada del 1 al 12 de diciembre en Poznan (Polonia), que continuaba con las negociaciones internacionales para la adopción de un acuerdo internacional posterior al Protocolo de Kioto. Sin duda, el impacto negativo de estos objetivos ambientales sobre la competitividad de la economía europea ha obligado a flexibilizar los compromisos adquiridos y a condicionarlos a la voluntad política con el fin de suavizar las decisiones de la UE sobre el cambio climático.

La finalidad de este estudio es, por un lado, analizar y valorar la política climática de la UE, no solo como uno de los objetivos de la política comunitaria ambiental, sino también como una cuestión que afecta a la seguridad europea y que plantea la problemática de conciliar la política comunitaria con la acción gubernamental de los Estados a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, así como también la influencia de los intereses estatales en la rebaja de los objetivos comunitarios en materia de protección del medio ambiente. Y, por otro lado, se pretende analizar tanto el liderazgo de la UE en las negociaciones internacionales de lucha contra el cambio climático, como los intereses gubernamentales que han condicionado este liderazgo. Al respecto, hay que realizar un análisis mucho más minucioso de este liderazgo para entender sus fundamentos y hay que profundizar en por qué y cómo la UE pretende defender su posición en el escenario internacional. Tanto las amenazas como las oportunidades generadas por el cambio climático justifican la acción de la UE en el ámbito de la política exterior, la cual se basa, fundamentalmente, en la seguridad energética y en la lucha contra el cambio climático. La UE defiende, al respecto, una respuesta multilateral a este desafío y a sus principales consecuencias.

## 1. La lucha contra el cambio climático: del liderazgo de la acción comunitaria a la frustración de la acción gubernamental

La UE se ha convertido, a pesar de ser la responsable del 24% de las emisiones totales de los gases de efecto invernadero del planeta, en uno de los organismos que lidera la lucha contra el cambio climático. Por ese motivo, la lucha contra el cambio climático ha sido potenciada desde la acción comunitaria como uno de los

principales objetivos de la política comunitaria ambiental de la UE. Así, la Comisión Europea sentó las bases para una futura estrategia comunitaria sobre el cambio climático en la Comunicación de 9 de febrero de 2005, "Ganar la batalla contra el cambio climático mundial",<sup>2</sup> y la concretó con acciones más específicas para limitar los efectos del cambio climático y reducir la posibilidad de graves perturbaciones irreversibles a escala planetario en la Comunicación de 10 de enero de 2007, "Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después".<sup>3</sup> Estas medidas, a corto y a medio plazo, afectarán tanto a países desarrollados, incluyendo los de la UE, como a los países en vías de desarrollo.

La estrategia comunitaria propone una acción internacional con respecto a los países desarrollados, que deben comprometerse a reducir, para 2020, sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30% respecto de los niveles de 1990, en el marco de un régimen internacional posterior a 2012. Para alcanzar este objetivo, se prioriza el régimen de comercio de derechos de emisión. Con respecto a los países en desarrollo, es indispensable que empiecen a limitar sus emisiones tan pronto como les sea posible y que las reduzcan en términos absolutos a partir de 2020: de aquí a 2020, estos países serán responsables de más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El liderazgo de la UE en materia climática está claramente debilitado. En primer lugar, porque los objetivos de reducción fijados por la UE no corresponden a los recomendados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que recomienda una reducción del 25% al 40% con el fin de no superar el peligroso aumento de temperatura de 2 °C. En segundo lugar, queda patente el incumplimiento de la UE respecto a los compromisos asumidos en el Protocolo de Kioto para el período 2008-2012. En cuanto a la reducción de emisiones por países, España, Dinamarca e Italia incumplen los compromisos individuales asumidos en el Protocolo de Kioto. Si desea cumplirlos, España no puede superar el 15% de las emisiones de CO<sub>2</sub> de 1990 para el año 2012; no obstante, en 2007 ya superó este valor en un 52,3%.<sup>4</sup> En tercer lugar, los objetivos relativos a las energías renovables parecen quedar muy lejos: solo se ha alcanzado entre el 1% y el 2% en Bélgica y en Francia y, actualmente, solo Francia, Suecia y Alemania utilizan el 1% en biocarburantes, sin saber a ciencia cierta si este combustible alternativo será una solución lo suficientemente factible, ya que incrementa la inseguridad alimenticia de muchos países vulnerables. En último lugar, cabe añadir que en el contexto de esta crisis económica, los objetivos comunitarios en el ámbito climático han quedado hipotecados por la necesidad de proteger los intereses económicos de los Estados y de su industria.

La oportunidad de reforzar el liderazgo de la UE podía haberse aprovechado en diciembre de 2008, durante el Consejo Europeo, cuando era el momento de determinar los pasos a seguir para garantizar sus objetivos, justo coincidiendo con la finalización de la XIV Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático de Poznan. La presidencia de turno de la UE, ostentada por Francia, calificó de históricos los resultados obtenidos en este encuentro de jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE. Este clima de aparente euforia contrasta mucho con la realidad: si bien se ha conseguido mantener los objetivos comunitarios en la lucha contra el cambio climático, los medios para alcanzarlos han demostrado la falta de compromiso europeo. En el proceso de negociación de los objetivos climáticos de la UE para 2020, al menos 10 de los 27 Estados miembros de la UE han mostrado reticencias respecto a la amplitud y el calendario de las medidas que prepara la UE, teniendo en cuenta el contexto de crisis financiera mundial.

Los Estados miembros de la UE se han querido proteger de la crisis y han olvidado la amenaza global del cambio climático. En cambio, la crisis financiera no ha reducido los riesgos del cambio climático, sino más bien

<sup>2</sup> COM (2005) 35, DOUE C125, 21 de mayo de 2005.

<sup>3</sup> COM (2007) 2 final, no publicada en el DOUE.

<sup>4</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, "La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido", Ed. Grupo Mundi-Prensa, 2008. Según este informe, la UE ya va retrasada respecto a su objetivo de reducir las emisiones en un 20% hasta el año 2020. En general, la reducción real no supera el 2%, en vez del compromiso del 8% asumido en el Protocolo de Kioto.

al contrario: ahora más que nunca tienen que reforzarse los compromisos asumidos internacionalmente. La UE necesita invertir en energías limpias con el fin de reducir su dependencia de la importación de combustibles fósiles. Sin embargo, muchos Estados miembros consideran que los costes económicos de los objetivos climáticos son demasiados elevados para sus economías, sobre todo en plena recesión económica. Los países más pobres no pueden asumir los compromisos más ambiciosos debido a la actual situación económica, mientras que los más ricos temen que cualquier cambio pueda afectar a su crecimiento económico. Probablemente, el coste económico de los objetivos climáticos superará los 73.000 millones de euros anuales de aquí a 2020 por parte de la UE-25. En todo caso, el gasto público para hacer frente a la crisis económica ya ha costado dos billones de euros a la ciudadanía europea.

Por ello, los intereses comunitarios de la UE han quedado supeditados, de nuevo, al servicio de los intereses gubernamentales. Los líderes europeos han protegido los intereses a corto plazo de las industrias contaminantes por encima de los intereses a largo plazo del medio ambiente, la economía y la ciudadanía. El resultado ha sido la concesión a las industrias más contaminantes, como la siderúrgica, las cementeras y las papeleras, principales responsables de los gases de efecto invernadero, y la flexibilidad en el cumplimiento de los objetivos nacionales de reducción de emisiones. En 2013, el 90% de la industria pesada estará exenta de pagar sus derechos de emisión. Los temores a las deslocalizaciones, la pérdida de puestos de trabajo y de competitividad han llevado a un total de 10 de los 27 Estados de la UE (Italia, Alemania, Polonia y otros de la Europa del Este con una industria obsoleta y dependiente del combustible fósil) a desmarcarse de la lucha climática y, en cierto modo, a subvencionar la industria contaminante.

Además, hay que cuestionar si el liderazgo de la UE tiene que reconducirse por la vía de la cooperación intergubernamental, es decir, a través de la PESC, bajo el argumento de que el fenómeno del cambio climático afecta a la seguridad de la UE. A este respecto, es preciso ser críticos y apuntar una debilidad en la acción exterior de la UE: el mecanismo de cooperación intergubernamental provoca que las acciones dependan de la adopción de acuerdos unánimes, por lo que la falta de consenso unánime en los objetivos y acciones a realizar entre los Estados miembros de la UE no solo paraliza la actuación de la UE, sino que también fomenta la minimización de los acuerdos y el unilateralismo de las acciones, como ya ha quedado patente en bastantes ocasiones en materia energética. En el caso de la lucha contra el cambio climático, esto ha quedado demostrado cuando algunos Estados miembros criticaron la amplitud y el calendario de las medidas propuestas, alegando los efectos de la crisis financiera mundial. Por ejemplo, la oposición de Francia y Finlandia (países con fuerte industria nuclear) a la hora de implantar los objetivos relativos a las energías renovables; o los pequeños países de la Europa del Este (Polonia) e Italia que alegan problemas relativos a la crisis financiera y los problemas de recesión económica que sufren, para desvincularse de los objetivos de reducción. En el primer caso, en el seno del Consejo Europeo de marzo de 2007, se reconoció que se tendrían en cuenta otras posibles estrategias de los Estados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero así como el porcentaje de otras fuentes de energía bajas en carbón. En el segundo caso, se ha pactado que se considerarán las especificidades de los Estados, su potencial limitado para generar energía renovable o su grado de dependencia de la importación de energía. Evidentemente, estas fórmulas reconocen el peso de la energía nuclear e impiden a la vez que los países realicen inversiones elevadas adicionales en energías renovables.

Este unilateralismo de los Estados miembros pone de manifiesto que la UE sigue careciendo de una verdadera política exterior común, así como de un único interlocutor en el ámbito mundial, situación que evidentemente debilita su posición en el mundo y en la lucha contra el cambio climático.

## 2. La seguridad climática: ¿el trasvase competencial desde la CE a la PESC?

A partir del primer debate sobre el cambio climático y sus consecuencias para la seguridad internacional que mantuvo el Consejo de Seguridad de la ONU en 2007,<sup>5</sup> la Comisión Europea y el responsable de la PESC de la UE han reconocido en un informe encargado por el Consejo Europeo en junio de 2007 y presentado en marzo de 2008, que los riesgos derivados del cambio climático son reales y su impacto es constatable.<sup>6</sup> ¿Supone este hecho que la lucha contra el cambio climático debe afrontarse desde el mecanismo de cooperación intergubernamental, basada en el concepto de seguridad climática?

La PESC, segundo pilar de la UE, incluye la diplomacia y la seguridad europea y funciona siguiendo el método intergubernamental. En este ámbito, los Estados miembros conservan el poder principal. La Comisión y el Parlamento Europeo solo intervienen de forma marginal, y la toma de decisiones se basa en el consenso, teniendo cada Estado la posibilidad de abstenerse. Entre los objetivos de la PESC, definidos en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los objetivos de fortalecer la seguridad de la UE en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y el fomento de la cooperación internacional parecen ser el fundamento para emprender la acción de la lucha contra el cambio climático.<sup>7</sup> Este planteamiento basado en la seguridad europea supone abordar el cambio climático desde la perspectiva de sus consecuencias y no desde la prevención y la cooperación.

El cambio climático se convierte, así, en una nueva dimensión del discurso europeo y se configura como un nuevo reto que, junto con la democracia y la seguridad energética, posee fuertes implicaciones sobre su seguridad.<sup>8</sup> Siguiendo estos fundamentos, el Informe de la comisaria de Relaciones Exteriores y del responsable de la PESC de la UE pretende justificar la necesidad de adoptar una acción gubernamental más allá de la comunitaria para hacer frente a los retos de seguridad ambiental que se plantean y que son analizados en el mencionado Informe,<sup>9</sup> cuando en realidad lo que se tendría que respetar es el artículo 3 del TUE relativo al principio de coherencia del conjunto de su acción exterior. Pero si bien, por un lado, la coherencia se salva formalmente en tanto que el mencionado Informe ha sido realizado por la Comisión junto con el alto representante de la PESC, en la práctica las posiciones comunitarias se han supeditado a los posicionamientos estatales.

El Informe analiza una serie de amenazas derivadas del cambio climático y los escenarios internacionales en los que pueden tener una mayor repercusión, con el fin de construir el concepto de seguridad climática y de justificar así la intensificación de la presencia gubernamental. De hecho, es cierto que los riesgos derivados del cambio climático no son únicamente ambientales, sino también de carácter humanitario y político y que constituyen un riesgo para la seguridad internacional, afectando directamente a los intereses de la UE. Es decir, el cambio climático tiene consecuencias geopolíticas, algunas previsibles, que requieren de una "política de

<sup>5</sup> 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, n.º 1, 2007, págs. 35-71; y Lutes, C. D. y E. M. Bunn, "The Emerging Global Security Environment, *Strategic Challenges: America's Global Security Agenda*, Ed. Stephen J. Flanagan y James A. Schear: Washington, 2008, págs. 1-19.

<sup>6</sup> "El cambio climático y la seguridad internacional", documento del alto representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, S113/08, 14 de marzo de 2008. También, Brown, O., "Climate change as the 'new' security threat", *International Affairs*, n.º 83-6, 2007, págs. 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, págs. 385-402; y Ecobescu, N., "Considerations on economic, environmental and legal dimensions of security", *Romanian Journal of International Affairs*, vol. 7, 2001, págs. 189-206.

<sup>7</sup> 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*, n.º 9, 2008.

<sup>8</sup> Vasii, M., "The role of the European security and defense identity in the new security environment", *Romanian Journal of International Affairs*, vol. 6, 2000, págs. 125-145.

<sup>9</sup> "Climate Change: Creating a climate of security", en *European Security and Defence Policy Newsletter*, n.º 6, julio 2008, págs. 21 y ss.

seguridad preventiva", y otras consecuencias todavía imprevisibles. Pero estas previsiones ciertas no tendrían que justificar, al menos en un futuro, la adopción de ningún instrumento PESC al margen de la política comunitaria ambiental.<sup>10</sup>

Las consecuencias para la seguridad internacional se derivarán de los efectos inducidos, como la reducción de superficie agrícola mundial, la falta de agua, la disminución de la producción alimenticia y de la pesca, la inmersión de algunas costas, con pérdidas de territorio o, incluso, la desaparición total de algunas islas. Todas estas situaciones producen una enorme presión migratoria en estas zonas, con graves consecuencias para la estabilidad, ante la incapacidad internacional para hacer frente a las catástrofes naturales.

El Informe enumera una serie de territorios que quedarán gravemente afectados por las consecuencias del cambio climático. Con respecto a Europa, solo se refiere al Ártico, donde, debido al deshielo, surgirán disputas por el uso de las nuevas rutas de navegación para el comercio internacional, así como por los enormes yacimientos de hidrocarburos. África aparece como uno de los continentes más vulnerables a los efectos del cambio climático. El norte y la zona del Sahel pueden perder hasta un 75% de la tierra cultivable, por la sequía, la falta de agua y la degradación del suelo. Asimismo, la región del Delta del Nilo será otra de las zonas muy afectadas, y consecuencias similares también se producirán en el sur del continente y la zona del cono de África, generando el desplazamiento de millones de africanos a otras regiones del continente y de Europa. Israel, Jordania y Palestina perderán el 60% del suministro de agua. Además, sufrirán importantes pérdidas de recursos acuíferos y de producción agrícola Turquía, Siria, Irak y Arabia Saudí. Asia tampoco podrá evitar los desastres derivados del cambio climático. El aumento del nivel del mar afectará a la costa del sur del continente, donde viven más de 2.000 millones de personas. Además, el deshielo del Himalaya afectará a otros 1.000 millones de personas, desencadenando conflictos sobre los recursos disponibles y generando flujos migratorios masivos.

Otra consecuencia es el impacto económico del 20% del PIB debido al aumento del nivel del mar en regiones con importantes infraestructuras como China, India, Caribe y Centroamérica. El Informe indica asimismo que el cambio climático puede considerarse como un multiplicador de amenazas ambientales, económicas y sociales para la seguridad que acentúan las tendencias, tensiones e inestabilidades existentes.<sup>11</sup>

La nueva estrategia exterior de la UE, representada por el Informe de 2008, es una profundización del camino iniciado en 2006, cuando el Consejo Europeo asumió un documento estratégico, impulsado también por el alto representante de la PESC, que propugnaba "una política energética exterior al servicio de los intereses energéticos de la UE". Ambas estrategias deben ser entendidas en el marco de la nueva arquitectura política que diseña el Tratado de Lisboa y que perfila un rol más potente para el alto representante para la Política Exterior, que compartirá el Consejo de Exteriores de la UE y la vicepresidencia de la Comisión Europea.

En resumen, el concepto de seguridad es más el resultado de un análisis de las amenazas que de las oportunidades económicas que tradicionalmente habían motivado la acción de la UE en la protección del medio ambiente.

### 3. Los fundamentos del liderazgo de la UE: amenazas y oportunidades

Las implicaciones económicas, energéticas y comerciales generan la necesidad de la UE y de sus Estados miembros de mantener el liderazgo internacional en la lucha contra el cambio climático y, sobre todo, de garantizar la protección de los intereses gubernamentales, incluso por encima de los ambientales.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el caso planteado con la política comunitaria ambiental y la cooperación policial y judicial en materia penal: STJCE, 13 de septiembre de 2005, C-176/03 (DOUE, C 315/2, 10 de diciembre 2005).

<sup>11</sup> Brauch, H. G., *Environment and human security. Towards freedom from hazard impacts*, UNU-EHS Publ.: Bonn, 2005. Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009

### 3.1. Las amenazas derivadas de los efectos del cambio climático

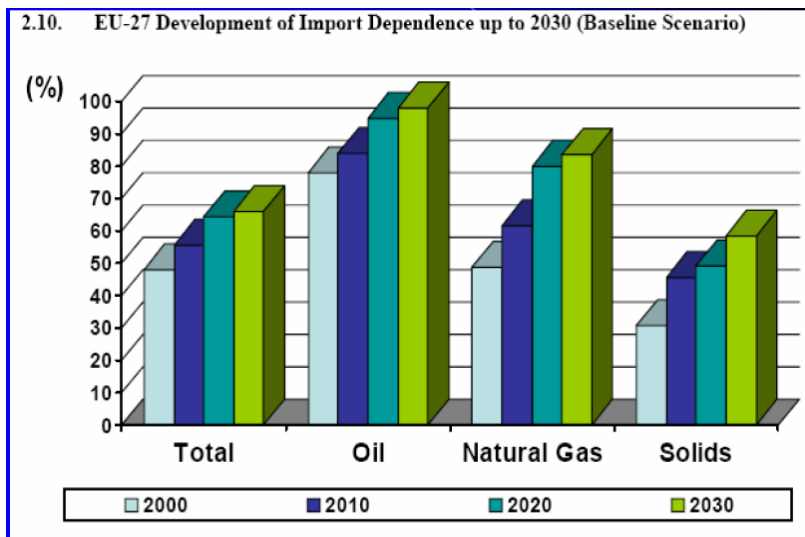
Los riesgos que está provocando el cambio climático son considerados por los intereses europeos como multiplicadores de amenazas que extreman las tendencias, las tensiones y la inestabilidad existentes.

Una primera amenaza la constituyen propiamente las consecuencias ambientales derivadas del cambio climático. Un cambio climático sin atenuación por encima de los 2 °C, tal como apunta el IPCC, generará situaciones sin precedentes y desencadenará nuevos cambios climáticos acelerados, irreversibles e imprevisibles. De hecho, los efectos del cambio climático ya se están produciendo: la elevación de las temperaturas, el deshielo de los casquetes polares y de los glaciares, y los fenómenos meteorológicos extremos, cada vez más frecuentes e intensos.

La segunda amenaza que plantea el cambio climático procede de una intensificación de la competencia por el acceso a los recursos energéticos y su control. La dependencia energética y el encarecimiento de la energía, especialmente la derivada de combustibles fósiles, constituyen una causa de inestabilidad importante. El 80% de la energía consumida proviene de combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón) que se encuentran fuera del territorio de la UE. Y, además, gran parte de las reservas mundiales de hidrocarburos se encuentran en regiones vulnerables al cambio climático, en las cuales muchos países productores de petróleo y gas ya tienen que hacer frente a problemas sociales, económicos y demográficos. El 45% de las importaciones de petróleo proceden de Oriente Próximo. El 40% de las importaciones de gas natural provienen de Rusia. En 2030, la dependencia de estos recursos por parte de la UE puede elevarse hasta el 70%. Además, los precios de la energía en la UE han aumentado una media del 15% en el último año: se importa el 54% de la energía de Europa con un coste de 700 euros por ciudadano. Por este motivo, la seguridad energética se ha convertido en un punto permanente de política exterior con terceros países en todos los niveles.<sup>12</sup> En consecuencia, es fundamental el establecimiento de asociaciones sólidas y fiables con los proveedores de energía, los países de tránsito y los principales consumidores. Garantizar un suministro de energía segura y sostenible es esencial para asegurar los objetivos fundamentales adoptados en 2006.<sup>13</sup> Con respecto a las redes energéticas, se han definido seis iniciativas estratégicas esenciales para la seguridad energética de la UE: un plan de interconexión del Báltico, un anillo energético del Mediterráneo, adecuadas interconexiones norte-sur de gas y electricidad con Europa Central y Sudoccidental, una red eléctrica en el mar del Norte, un corredor de gas en el sur y un suministro eficaz de gas natural licuado para Europa. Sin duda, una energía más limpia, diversificada y eficiente asegurará el suministro energético y la estabilidad económica.

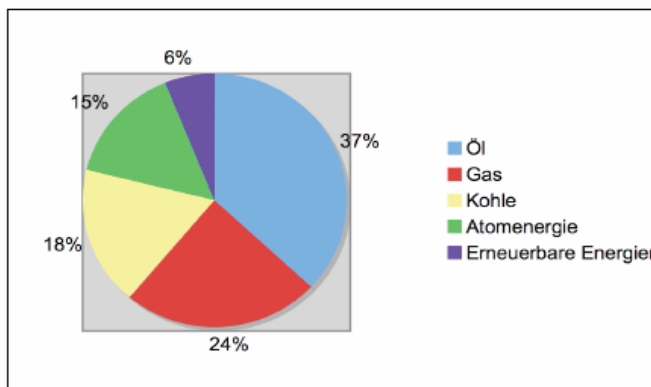
<sup>12</sup> Consúltense el Informe anual del Consejo en el Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC, 2007.

<sup>13</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2006) 105 final.



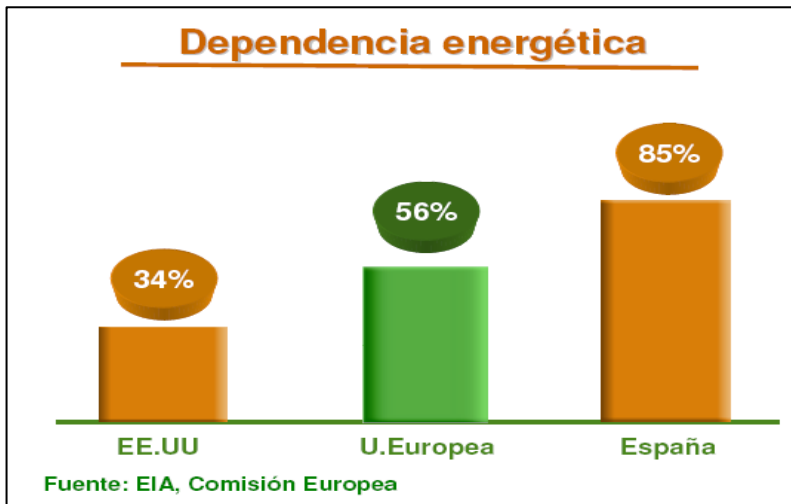
La tradicional y fuerte dependencia de los recursos fósiles y su agotamiento sitúan a la UE en una posición de vulnerabilidad internacional y ponen en peligro el funcionamiento de su mercado. La lucha contra el cambio climático es un pretexto muy conveniente para invertir en nuevas fuentes de energía que permitan reducir la dependencia de la UE respecto a los países productores y de tránsito de estas fuentes de energía tradicionales. Si se mantienen las tendencias y las políticas actuales, la dependencia energética de la UE podría aumentar desde un 50% del consumo total de energía actual al 65% en 2030. En cambio, la posible extensión del uso de la energía nuclear puede dar lugar a nuevos problemas de proliferación, en el contexto de un régimen de no proliferación.

**Porcentaje de las fuentes de energía utilizadas en la UE**



Fuente: Comisión Europea (2006): *Commission staff working document: Annex to the Green Paper*, Bruselas. Estos datos corresponden a 2004.





### Reservas de petróleo y gas natural

País	Porcentaje de las reservas mundiales de petróleo	País	Porcentaje de las reservas mundiales de gas natural
Arabia Saudí	20,4	Rusia	27,5
Canadá	13,8	Irán	15,9
Irán	10,2	Qatar	14,9
Iraq	8,9	Arabia Saudí	3,9
Kuwait	7,8	Emiratos Árabes Unidos	3,5
Emiratos Árabes Unidos	7,6	Estados Unidos	3,1
Rusia	4,6	Nigeria	3,0
Libia	3,0	Argelia	2,6
Nigeria	2,8	Venezuela	2,5
Estados Unidos	1,6	Iraq	1,8

Fuente: Departamento de Energía de los Estados Unidos (2006): *International Energy Outlook*. Estos datos corresponden a 2006.

Otra amenaza, la tercera, es la dependencia creciente de las importaciones y la prosperidad económica de los países en desarrollo, especialmente de China e India, que, junto con los EE. UU., son los grandes productores de gases de efecto invernadero. Pero, en el caso de China, India y otros países en desarrollo económicamente emergentes, más del 50% del crecimiento de sus emisiones de gases de efecto invernadero es debido, precisamente, a las exportaciones y a la alta demanda de productos, particularmente las procedentes de Europa. De alguna manera, el aumento de las emisiones de estos países más pobres es originado por el crecimiento del consumo de los países más ricos. El crecimiento económico de India y China ha propiciado un mayor interés de la UE en fomentar sus vínculos con Asia y ofrecerse como un socio occidental alternativo a EE. UU. La lucha contra el cambio climático de la UE es conveniente para frenar la prosperidad económica y comercial de estos países. Hay que recordar, que la balanza comercial de muchos Estados miembros de la UE es negativa. Aunque las exportaciones de la UE a los países asiáticos crecieron el 60% entre 2000 y 2007 (de 146.000 a 228.000 millones de euros) y aunque el valor de sus importaciones a Asia ha pasado de 285.000 millones a los actuales 459.000 millones de euros, la UE sigue registrando un déficit en su balanza comercial con Asia que llegaba a los 231.000 millones de euros en 2007, frente al déficit de 139.000 millones en 2000.

La cuarta amenaza es la alta demanda energética que se registra como consecuencia del alto consumo y de la dependencia tradicional de energías fósiles, tal como puede observarse en la siguiente tabla:

**Consumo de petróleo en el periodo 2002/2030 por países y regiones (millones de barriles diarios)**

	2002	2030	Variación
China	4,9	12,7	159 %
India	2,4	5,3	124 %
Arabia Saudí	1,6	3,2	99 %
EEUU / Canadá	19,7	26,4	34 %
UE	13,0	14,9	15 %

Fuente: Comisión Europea (2006): *Commission staff working document: Annex to the Green Paper*, Bruselas.

El constante aumento de la demanda energética mundial supone graves repercusiones, sobre todo en cuanto a la calidad de la atmósfera, los recursos y el acceso a la energía. El consumo más elevado se registra en los países en desarrollo económicamente más prósperos y que representan un competidor energético muy importante. La alta demanda energética, que se produce especialmente en estas nuevas economías emergentes de países en vías de desarrollo, como China e India, contrasta con la situación de extrema pobreza energética en la que viven más de 1.600 millones de personas, el 25% de la población mundial. Los mercados emergentes de demanda energética pueden provocar que determinados países productores desvíen el suministro de la UE hacia estos nuevos países.

La quinta amenaza es la relativa a la aparición de conflictos. El cambio climático provoca una disminución del suelo cultivable, falta de agua, disminución de alimento, incremento de las inundaciones y sequías prolongadas. La falta de agua y la consecuente caída de la productividad agrícola agravan la inseguridad alimenticia en los países menos desarrollados e incrementan los precios de los alimentos. La falta de recursos, especialmente en zonas de fuerte presión demográfica, propiciará conflictos por los recursos, así como daños económicos para las ciudades costeras, generando graves situaciones de pobreza. Los efectos del cambio climático aumentarán el resentimiento entre los responsables y los más afectados por el cambio climático. Tanto la tensión interna como la internacional por las medidas de atenuación adoptadas procurará más tensiones entre norte-sur y sur-sur, sobre todo por el aumento de las emisiones mundiales de China e India. El deshielo del Ártico abrirá nuevas rutas de navegación útiles para el comercio internacional y el acceso a nuevos yacimientos de hidrocarburos, convirtiéndose en un foco de conflicto muy próximo a los intereses europeos.

La disminución de los recursos comporta una sexta amenaza: la migración por motivos ambientales. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>14</sup> cerca de 135 millones de personas corren el riesgo de convertirse en refugiados ambientales en los próximos años, mientras que el número de emigrantes y desplazados ambientales va creciendo día a día. Según la ONU, hacia 2020 ya se habrán producido millones de migraciones por motivos ambientales, principalmente provocadas por el cambio climático. Estas migraciones pueden incrementar los conflictos en las zonas de tránsito y de destino.<sup>15</sup> Aunque se reconoce el problema de la migración ambiental como una amenaza para la UE, como generadora de futuros conflictos, no se tiene en cuenta el aspecto humanitario de la migración.

<sup>14</sup> PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, 1998.

<sup>15</sup> Bogardi, J. y H. G. Brauch, "Global Environmental Change: a Challenge for Human Security", Rechkemmer, A. (ed.), *UNEO: towards an International Environment Organization: Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*, Nomos: Baden-Baden, 2005, págs. 85-109.

La séptima amenaza viene representada por el coste económico de las consecuencias del cambio climático, que es más elevado que el coste de su prevención. Las medidas propuestas por la UE costarán, según la Comisión Europea, tres euros semanales a cada ciudadano de la UE, aunque se advierte que, si no se actúa inmediatamente, el coste puede elevarse a 60 euros. De acuerdo con el Informe Stern, si no se actúa sobre la dinámica actual, los costes y los riesgos globales del cambio climático equivaldrían a la pérdida de entre el 5% y el 20% del PIB global anual.<sup>16</sup> Además, el cambio climático puede aumentar significativamente la inestabilidad de los países debilitados debido a su incapacidad y limitación administrativa para atender las necesidades de su población, generando al mismo tiempo tensiones entre grupos étnicos y religiosos distintos en el interior de los países, y procesos de radicalización política. La crisis financiera actual tampoco ayuda a enfrentar estas amenazas: los ministros de Medio Ambiente, reunidos el 19 de octubre de 2008, una semana después del acuerdo de los países de la UE de destinar 2 billones de euros a medidas de apoyo al sector financiero, se han retraído con respecto a la inversión de 70.000-90.000 millones de euros necesaria en 2020 para garantizar el futuro de las próximas generaciones a través del paquete europeo sobre clima y energía.

La octava amenaza la presenta el compromiso multilateral de evitar la "huida del carbono", es decir, la deslocalización de la industria. De hecho, desde que en 2007 se negociaran acuerdos para hacer frente al cambio climático, se ha registrado una fuerte disminución en los mercados financieros globales. Si bien la influencia de la UE en las normas ambientales internacionales ha contribuido a crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas, ante esta amenaza, el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 10 de octubre de 2008 analizó la posibilidad de que los sectores de la industria más contaminante queden exentos del pago de permisos de emisión, si se comprueba que esta medida puede incitar a la deslocalización de fábricas hacia lugares con una legislación ambiental más permisiva. Las siderúrgicas, las cementeras y parte de la industria química figurarán seguramente en esta categoría.

### **3.2. Las oportunidades derivadas de los efectos del cambio climático**

Más allá de las consideraciones ambientales y de los retos que genera el cambio climático, las oportunidades de mercado y las amenazas energéticas justifican, precisamente, la necesidad de la UE de liderar la lucha contra el cambio climático. La política climática de la UE se ha basado en la oportunidad para reactivar la economía y el mercado europeo y en el hecho que tradicionalmente se ha considerado que el medio ambiente es parte de la solución a la crisis: la inversión en nueva tecnología e innovación puede generar potencialmente nuevos puestos de trabajo, impulsar la competitividad y permitir la diversificación de fuentes energéticas. Esta ha sido la razón principal que ha permitido la protección del medio ambiente y, al mismo tiempo, del mercado intracomunitario. De hecho, la Agencia Europea del Medio Ambiente ha constatado que la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero no incide negativamente en el crecimiento económico; por lo tanto, nada justifica el no actuar ahora: desde 1990 hasta 2005, los gases se redujeron en torno al 7,9% (UE-27) y al 2,7% (UE-15), mientras que el crecimiento económico fue del 35%. En consecuencia, la protección del medio ambiente confirma las posibilidades de beneficios económicos, energéticos e industriales por parte de la UE y no supone, en ningún caso, un obstáculo.

La primera oportunidad está representada por la creación de un nuevo mercado verde basado en la innovación tecnológica para buscar la diversificación de las fuentes de energía. El cambio climático representa una gran oportunidad para la inversión: empresas de análisis bursátil, bancos de inversión, entidades aseguradoras y otras instituciones financieras se han sumado desde diferentes perspectivas al debate sobre el cambio climático y sus consecuencias económicas, intentando extraer el máximo beneficio. Gracias a la influencia que la UE ejerce sobre las normas ambientales internacionales, se ha reforzado el potencial de

<sup>16</sup> Stern, N., *El Informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*, Ed. Paidós: Barcelona, 2007, págs. 124 y ss.

exportación de sus tecnologías limpias: el objetivo propuesto para el año 2020, que el 20% de las fuentes energéticas proceda de energías renovables, favorece un crecimiento considerable de los tres sectores energéticos renovables, es decir, la electricidad, los biocombustibles y el sector de la calefacción y refrigeración. Este objetivo se completa con un objetivo mínimo del 10% de biocombustibles, siempre que sean obtenidos de manera ecológica y socialmente responsable.

La búsqueda de nuevos recursos energéticos ha llevado a la UE a inaugurar una nueva etapa de relaciones entre la UE y América Latina. El fortalecimiento de sus relaciones económicas, políticas y de cooperación parece responder a un objetivo bien definido: el interés de penetrar en los mercados latinos, aventajando a los EE. UU. en lo que, hasta ahora, parecía ser su zona de influencia y poder. Estos mercados pueden suministrar a Europa las materias primas necesarias y a la vez convertirse en nuevos escenarios donde sus empresas multinacionales puedan seguir generando grandes beneficios económicos. El interés de la UE hacia los países latinoamericanos y el Caribe, sobre todo hacia países de América Central, no se basa únicamente en la mejora de la calidad de vida de la población, la lucha contra la pobreza y la preocupación por el medio ambiente, sino en el interés económico y en los futuros beneficios de los países europeos que se deducen de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y los países de Centroamérica (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala). El comercio está llevando a un déficit comercial de Centroamérica y a una desventaja clara con respecto a las negociaciones de los acuerdos de asociación y a los beneficios obtenidos por la Europa empresarial a través de la inversión extranjera directa. Además, una de las cláusulas para firmar el Acuerdo de Asociación es la obligación de la integración regional de los países, cosa que facilita la entrada de las multinacionales europeas en una zona sin fronteras comerciales: es la posibilidad de empezar la inversión en un país y continuarla en el resto, consiguiendo beneficios millonarios, a partir de los recursos centroamericanos. La UE es la principal fuente de la inversión extranjera directa a escala mundial, superando a su principal inversor histórico: EE. UU.

En las relaciones entre cooperación y medio ambiente, el mensaje es confuso: por una parte, los países centroamericanos están "obligados" por los acuerdos comerciales a priorizar la producción de ciertos productos (como café o banana), disminuyendo sus impuestos de entrada en mercados europeos; y, por otro lado, se invierten al año cifras millonarias en proyectos de cooperación internacional para el desarrollo con la finalidad de conservar los ecosistemas degradados, principalmente, por los monocultivos intensivos de ciertas especies vegetales.

La segunda oportunidad es la necesidad de ser competitivos, situando a la industria europea en la primera línea del sector de la tecnología para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, y mantener a Europa a la vanguardia de las tecnologías energéticas. Las empresas y la industria tienen la oportunidad de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero no solo para combatir el cambio climático, sino también para ahorrar dinero, mejorar su competitividad y reforzar su reputación corporativa. De aquí que, por ejemplo, casi 11.500 grandes emisores del sector de la generación de energía y calor y de determinados sectores intensivos en energía de la UE participen en el comercio de las emisiones de la UE. En virtud de estas acciones, están autorizados a liberar solamente una cantidad limitada de CO<sub>2</sub> sin carga alguna, promoviendo así la mejora de su eficiencia energética y la inversión en nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente. El desarrollo de estas tecnologías también genera nuevos puestos de trabajo y abre nuevos mercados. Gracias a los programas de apoyo para la energía eólica en varios países de la UE, actualmente las empresas europeas suministran el 90% del mercado global de los equipamientos de energía eólica, un mercado, por otra parte, en crecimiento y expansión. Las inversiones en medidas de eficacia y tecnologías renovables constituyen las principales alternativas para la mitigación de los efectos derivados del cambio climático.

La tercera oportunidad que genera el cambio climático es la movilización financiera y de inversión en proyectos desarrollados en terceros países, especialmente a través del llamado *mecanismo de desarrollo limpio*. Los gobiernos de la UE ya han invertido más de 2.700 millones de euros en proyectos de reducción de emisiones en terceros países de acuerdo con el Protocolo de Kioto. En muchos casos, las inversiones se han destinado a países en desarrollo a través de proyectos de mecanismo de desarrollo limpio, aunque también se han beneficiado de ellas países desarrollados con objetivos de reducción de emisiones (proyectos de aplicación conjunta). Estos proyectos no solo generan créditos de emisión que ayudan a los países de la UE a alcanzar sus objetivos de emisiones de forma rentable, sino que además permiten transferir tecnologías adelantadas a los países anfitriones, contribuyendo así a su desarrollo sostenible. El sistema de comercio de emisiones de la UE permite también que las empresas participantes utilicen los créditos del mecanismo de desarrollo limpio o los de aplicación conjunta como complemento a sus cuotas de emisiones.

Finalmente, la cuarta oportunidad de luchar contra el cambio climático consiste en amortiguar las repercusiones del aumento de los precios internacionales de la energía para la economía de la UE y de sus ciudadanos. La independencia energética de los países proveedores de energías, que tradicionalmente consistían en combustibles fósiles, permitiría a la UE no solamente ser un espacio económico de producción no contaminante, sino también garantizar la estabilidad de los precios energéticos y evitar los cortes periódicos de suministro producidos por los productores y proveedores de recursos energéticos. La reconversión energética es primordial, pero también lo es la necesidad de contar con una amplia participación por parte de los sectores de los países emisores y consumidores, como se procede a analizar a continuación.

#### **4. La articulación del liderazgo internacional de la UE frente al cambio climático: acciones e instrumentos**

La lucha contra el cambio climático constituye la oportunidad para la UE de adoptar las acciones necesarias para reforzar su acción exterior y el vínculo entre políticas interiores y exteriores, tal como se establece en la comunicación de la Comisión Europea "Europa en el mundo: propuestas prácticas para una mayor coherencia, eficacia y visibilidad", de 8 de junio de 2006.<sup>17</sup>

Desde el ámbito de la PESC, la UE colabora estrechamente con otros países y organizaciones internacionales en cuestiones relativas al medio ambiente, junto con otros temas como el terrorismo, la delincuencia internacional, el tráfico de drogas, la inmigración clandestina y otros de trascendencia mundial. El alcance global del cambio climático y las amenazas y los riesgos que genera sobre la seguridad internacional justifican la necesidad de estrechar la cooperación gubernamental entre los Estados miembros de la UE y el resto de actores internacionales, a través de mecanismos multilaterales, dado que sus efectos evidentemente no pueden resolverse unilateralmente para un solo país. El cambio climático está multiplicando la presión existente en varias regiones del mundo, especialmente, en los países vecinos de la UE, que son más vulnerables al cambio climático, como el norte de África y Oriente Próximo, aumentando la presión migratoria en las fronteras de la UE y la inestabilidad política y los conflictos con un impacto significativo en las rutas de suministro energético en Europa. De ahí el papel activo de la UE en las negociaciones internacionales sobre cambio climático en defensa del objetivo de los 2 °C y de sus decisiones sobre el clima y las políticas energéticas nacionales. Sin embargo, la UE no puede actuar sola en esta cuestión: los principales emisores y las nuevas economías emergentes tienen que implicarse y comprometerse en un acuerdo ambicioso sobre el clima en el marco de la ONU.

<sup>17</sup> Consúltense a: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm)

Las posibles acciones de la UE en el marco de la PESC se basan en la supervisión y la detección precoz en situaciones particulares de fragilidad del Estado y de radicalización política, de tensiones sobre recursos y suministros de energía, tensiones ambientales y socioeconómicas, amenazas para infraestructuras vitales y activos económicos, conflictos fronterizos, impacto en los derechos humanos y movimientos migratorios potenciales. La respuesta tiene que ser la intensificación de las capacidades de la UE en investigación, análisis, supervisión y detección precoz, y las listas vigiladas, incluyendo el Instituto de Estudios de Seguridad, el Centro de Satélites de la UE, el Centro de Situación de la UE, la red de la UE de corresponsales de seguridad en materia de energía, la Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad, y los centros comunes de investigación. También es importante el aumento de la planificación y las capacidades de la UE y de los Estados miembros, incluidos la protección civil y el uso de los instrumentos de respuesta a las catástrofes y de gestión de crisis (civiles y militares) para dar respuesta a los retos que supone para la seguridad el cambio climático. Por su parte, la Comisión debe seguir trabajando para evaluar con más detalle y para cada región las implicaciones respecto a la seguridad y cómo pueden afectar a los intereses de la UE. El resto de acciones propuestas en el mencionado Informe de 2008 son: centrar la atención en los riesgos para la seguridad relacionados con el cambio climático en el ámbito multilateral y reforzar la cooperación internacional para la detección y supervisión de las amenazas a la seguridad relacionadas con el cambio climático y las capacidades de prevención, situación de preparación, mitigación y respuesta, además de la promoción del desarrollo de situaciones regionales de seguridad en los distintos niveles del cambio climático y sus implicaciones para la seguridad internacional, así como el estudio de la tensión migratoria causada por el medio ambiente y el desarrollo de una política de migración europea global.

Uno de los instrumentos propuestos por la Comisión y que pueden reforzar estas acciones es la creación de un fondo mundial (GEEREF) de capital de riesgo con una dotación de 100 millones de euros para promover las inversiones privadas en proyectos de eficiencia energética y energías renovables en los países en vías de desarrollo y las economías emergentes.<sup>18</sup> A través de este fondo, se constituirán subfondos regionales en África, el Caribe y el Pacífico, África Septentrional, los países de la Europa del Este no miembros de la UE, Latinoamérica y Asia.

Otro instrumento que puede estar al servicio de la acción exterior de la UE es la llamada *alianza mundial contra el cambio climático* de la UE con los países en desarrollo más expuestos al cambio climático, con el objetivo de ayudarles a prepararse para este reto.<sup>19</sup> Esta alianza se centra en los países menos adelantados y en los pequeños países insulares en desarrollo ofreciéndoles un diálogo estructurado así como una cooperación concreta sobre acciones financiadas por la política de desarrollo de la UE. Por una parte, este instrumento proporcionará una plataforma de diálogo y de intercambio periódico entre la UE y estos países, dirigido a integrar el cambio climático en las estrategias de desarrollo nacional y en la cooperación al desarrollo. Este diálogo también se celebrará a escala regional, por ejemplo, con el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, la Unión Africana, los países insulares en desarrollo y la Cumbre Asia-Europa (ASEM). Por otra parte, la alianza proporcionará un apoyo técnico y financiero a las medidas de adaptación del cambio climático en las estrategias de desarrollo. Este intercambio de opiniones y experiencias contribuirá a la convergencia de opiniones entre Europa y los países en desarrollo y fomentará la elaboración de un acuerdo sobre el cambio climático para el período posterior a 2012. Los ejes de acción prioritarios son: la aplicación de medidas de

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión de 6 de 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 en el DOUE.

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión de 18 de septiembre 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 en el DOUE. También, las "Conclusiones" del Consejo sobre una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la UE y los países en

adaptación al cambio climático, la reducción de emisiones debidas a la deforestación en los países en desarrollo, el apoyo a la participación en el mecanismo de desarrollo limpio, la promoción de la reducción del riesgo de catástrofes, y la integración del cambio climático en las estrategias y programas de reducción de la pobreza.

## 5. La cooperación con terceros países: estrategias de acción política

El cambio climático requiere volver a evaluar y reforzar la cooperación de la UE y los instrumentos de diálogo político, prestando mayor atención al impacto del cambio climático en la seguridad. Eso podría suponer otorgar una mayor prioridad y apoyo a la mitigación del cambio climático y a su adaptación, a la buena gobernanza, a la gestión de los recursos naturales, a la transferencia de tecnologías, a la cooperación transfronteriza en materia ambiental, a la consolidación y al desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de crisis.<sup>20</sup>

La UE colabora internacionalmente con una serie de países asociados con el fin de ayudarles en la lucha contra el cambio climático. El diálogo de cooperación se ha articulado básicamente sobre dos ejes: con los países productores y transportadores de energía, y con los países consumidores de energía. En el primer caso, la dependencia de las importaciones acabará disminuyendo, pero por ahora sigue siendo una realidad. Por ello, las buenas relaciones con los países productores de energía y con los países por los cuales pasa la energía constituyen una prioridad. Eso significa cooperar con países del este y del sur: Rusia, los países de Europa del Este que comparten frontera con la UE, así como los países situados en Asia Central, en el mar Caspio, en el mar Negro y en torno al Mediterráneo. En el segundo caso, cooperar con otros países consumidores, industrializados o en desarrollo, es también importante para establecer acciones conjuntas dirigidas a reducir los gases de efecto invernadero, utilizar la energía de manera más eficiente y desarrollar tecnologías de energía renovable y con bajos niveles de emisión, en particular la captura y el almacenaje de CO<sub>2</sub>.

A este respecto, las acciones propuestas son: incorporar en mayor medida la adaptación y la resistencia al cambio climático en las estrategias regionales de la UE (por ejemplo, la Dimensión Septentrional, la política europea de vecindad, la Estrategia UE-África, el Proceso de Barcelona, la Sinergia del Mar Negro, la Estrategia de la UE para Asia central, el Plan de Acción para Oriente Próximo); prestar especial atención a las regiones más vulnerables y a los puntos potencialmente más importantes de la seguridad climática, a través de la alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la UE y los países en desarrollo más vulnerables; desarrollar una política de la UE para el Ártico, basada en la estrategia geográfica en desarrollo de la región ártica; y tener en cuenta, entre otras cosas, el acceso a los recursos y la apertura de nuevas rutas comerciales, así como estudiar las repercusiones que el cambio climático causa para la seguridad en el diálogo con terceros países.

En 2005, la UE estableció varias asociaciones pioneras para la lucha contra el cambio climático, cuyo objetivo era colaborar en la búsqueda de soluciones prácticas para promover la eficiencia energética y las energías renovables.

La UE y África han redefinido su asociación, dos años después de la adopción de la Estrategia de la UE por África, formalizada en 2005. En el marco de esta asociación, se refuerza la cooperación entre la UE y África en los siguientes aspectos relativos a los efectos del cambio climático: la reducción de los riesgos vinculados a las catástrofes; la lucha contra la deforestación; la participación de los países en desarrollo en el mercado mundial del carbono; la promoción y la difusión de las tecnologías respetuosas con el ambiente, y la mejora del seguimiento de las consecuencias ambientales del cambio climático. En enero de 2007, al reconocer la

---

desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 20 de noviembre de 2007, no publicadas en el DOUE.

vulnerabilidad de África con respecto al cambio climático, los dirigentes de la Unión Africana se comprometieron, a través de la Declaración de Addis Abeba, a integrar el cambio climático en las políticas, los programas y las actividades de desarrollo a escala nacional y subregional, reforzando la asociación entre la UE y la Unión Africana en este ámbito.

La UE y América Latina crearon una asociación estratégica en la primera Cumbre Birregional de Río de Janeiro (Brasil) en 1999. Las dos regiones son aliadas naturales gracias a sus fuertes lazos históricos, culturales y económicos, y mantienen una estrecha cooperación internacional y un diálogo político fluido en todos los niveles: regional, subregional (Centroamérica, Comunidad Andina y Mercosur) y bilateral. Las prioridades políticas de la UE en esta región se definen en la comunicación "Una acción reforzada entre la UE y América Latina" de 2005. La cohesión social, las drogas, las migraciones y las relaciones con la sociedad civil son los temas que ocupan un lugar más destacado en los diálogos birregionales. El documento de estrategia regional (2007-2013) define los ámbitos específicos de los programas de cooperación para el desarrollo regional. Para el período 2007-2013, la ayuda de la UE aumenta a unos 3.000 millones de euros y el Banco Europeo de Inversiones está autorizado a prestar hasta 2.800 millones de euros. La UE es el mayor inversor en la región y el segundo socio comercial de América Latina.

La UE, América Latina y el Caribe (ALC) celebran una reunión en la Cumbre cada dos años, la última de las cuales tuvo lugar en Lima (Perú) en mayo de 2008. Los años que no se celebra la Cumbre UE-ALC se celebran reuniones de nivel ministerial entre la UE y el Grupo de Río. La degradación ambiental continua a un ritmo acelerado en toda la región a causa de las condiciones socioeconómicas de la pobreza de una gran franja de la población, de la gran dependencia de las economías latinoamericanas en relación con la explotación de los recursos naturales y de su vulnerabilidad creciente ante las catástrofes naturales provocadas por el clima. El tributo latinoamericano a las emisiones globales de gases de invernadero es ahora relativamente bajo (aproximadamente el 4%), pero los impactos potenciales del cambio climático y de la utilización de los terrenos podrían ser considerables y costosos para esta región. La mayoría de los países latinoamericanos ya sufren períodos más largos de sequía y se enfrentan a huracanes frecuentes y violentos, inundaciones y desprendimientos de terreno que afectan desfavorablemente a su desarrollo económico global.

En la Declaración de Lima adoptada en 2008 en la V Cumbre de América Latina y Caribe y la UE, se afirma que la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, así como la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos naturales y la energía son fundamentales, así como también el refuerzo del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente, entre otros, mejorando el acceso al mercado de bienes ambientales, servicios y tecnología, tomando en consideración los impactos del comercio sobre el uso sostenible de recursos naturales y evitando las barreras comerciales innecesarias entre las dos regiones. Una vez más, puede comprobarse cómo los problemas generados por el cambio climático también generan nuevas oportunidades para la UE.

Además de las relaciones bilaterales que la UE mantiene con varios países asiáticos como India, China o Japón, existe también una asociación a escala regional con AGENCEN (que se remonta a los años setenta), con ACRAM (Acuerdo de Cooperación Regional de Asia Meridional) y quizás el más importante de todos: el proceso ASEM, que incluye a los países de la UE, juntos con los miembros de AGENCEN, China, Japón y Corea. ASEM (Asia-Europe Meeting) es un proceso informal de reuniones que se lleva realizando desde 1996. Precisamente, la Declaración sobre el desarrollo sostenible adoptada en la VII Cumbre entre Asia y Europa, celebrada en Pequín el 24 de octubre 2008, subraya la necesidad de que la comunidad internacional encare el reto del cambio climático a través de cooperaciones de largo plazo de acuerdo con el principio de

---

<sup>20</sup> 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, pág. 12 y ss.  
Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009



"responsabilidades comunes, pero diferenciadas" y con las capacidades de cada país. También hace referencia a las respectivas metas cuantificadas de reducción de emisiones: los países desarrollados deben ser los primeros en realizar una reducción de emisión de gases de efecto invernadero ambiciosa y absoluta a partir de 2012, reduciendo al menos entre el 25 y el 40% para el 2020, en comparación con los niveles de 1990. Para el año 2050, la reducción de las emisiones tendría que llegar a estar entre el 80 y el 95% por debajo de estos niveles. Por eso, se urge a la comunidad internacional, y a los países desarrollados en particular, a promover patrones de consumo sostenibles y estilos de vida de acuerdo con los requerimientos de mitigación, a adoptar todas las acciones nacionales necesarias para reducir la emisión de gases y aplicar medidas de adaptación, y a asumir compromisos con respecto a una financiación adicional para apoyar a los países en desarrollo a reducir las emisiones y adaptarse al cambio climático.

Además de Oriente Próximo, Oriente Medio y África, la peligrosa conjunción de sobreexplotación de recursos y degradación ambiental es especialmente patente en Asia Central, sobre todo con respecto al agua potable. En Asia Central, la seguridad energética y la producción agrícola dependen fundamentalmente de la disponibilidad de agua. En esta región, la cuestión del agua es realmente conflictiva y dramática. Solo la mitad del agua se aprovecha eficazmente, las infraestructuras y técnicas de riego son anticuadas y se apuesta por monocultivos, como el algodón: estos son los factores que determinan la situación actual. Por este motivo, se aprobó la estrategia de la UE para Asia Central, por iniciativa de la presidencia alemana durante el Consejo Europeo de junio de 2007, consolidando las relaciones entre la UE y los cinco países de la zona: Kazajistán, Uzbekistán, Tayikistán, Turkmenistán y Kirguizistán.

En el caso de los países en desarrollo económicamente emergentes, la UE se ha planteado la aplicación de la condicionalidad en sus relaciones para alcanzar los objetivos fijados para la UE en la lucha contra el cambio climático y poder así "controlar" el desarrollo de estos países económicamente más emergentes. En este ámbito, son prioritarias las relaciones entre la UE y las Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), UE-China y UE-India.

Las relaciones UE-Asia están marcadas por la preocupación por parte de Asia y, sobre todo, por parte de China, respecto al impacto de la actual crisis y la eventual recesión global en el volumen de sus exportaciones a Europa. En relación con el cambio climático, la UE pretende conseguir el máximo compromiso posible de los países asiáticos en un nuevo acuerdo post-Kioto. Sin embargo, la sensibilidad del tema a impulsado en la UE a negociar bilateralmente con los países asiáticos, incluidos China e Indonesia. En el marco de la asociación con China, iniciada en 2005, se está financiando bilateralmente una central térmica de carbón en ese país asiático con emisiones casi nulas, basada en tecnología de captura y almacenaje de CO<sub>2</sub>. Multilateralmente, se desea que China ocupe un rol constructivo en la lucha contra el cambio climático, además de fomentar una cooperación energética, particularmente en el área de la eficiencia energética, puesto que China es una gran potencia consumidora de energía en el mundo, haciendo un mayor uso de tecnología ambientalmente avanzada de la UE.

En su asociación estratégica con India,<sup>21</sup> la UE pretende alcanzar un "mayor compromiso" en su responsabilidad en la lucha contra el cambio climático, además de dar un impulso a las negociaciones para un acuerdo de libre comercio. Con respecto a la energía, la UE quiere promover energías limpias, como la solar y los biocarburantes, y mantener la política de no proliferación nuclear.

En todo caso, habrá que ver si estas alianzas pueden contribuir a hacer frente a las amenazas o por el contrario a fortalecer las oportunidades de lucha contra el cambio climático.

## 6. Consideraciones finales

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, 16 de junio de 2004, "Asociación estratégica UE-India", COM (2004) 430 final, no publicada en el DOUE.

Todas las amenazas y las oportunidades que han justificado, a lo largo de estos últimos años, el liderazgo de la UE en la lucha contra el cambio climático demuestran no solo el debilitamiento de la posición exterior de la UE en la lucha contra el cambio climático, sino también el de los objetivos de la política comunitaria ambiental. Principalmente ahora, en plena crisis financiera, la UE tenía la oportunidad de demostrar que apostaba por el medio ambiente y que seguía liderando las negociaciones internacionales en materia de cambio climático para poder adoptar un nuevo acuerdo posterior a Kioto en 2009 en la Cumbre de Copenhague. Pero no ha sido así.

El liderazgo tradicional de la UE en la lucha contra el cambio climático se ha basado en un análisis de amenazas y oportunidades y de coste/beneficio, al considerar que la actual lucha contra el cambio climático es mucho más beneficiosa que hacer frente a sus consecuencias y en la cantidad de amenazas que afectan a intereses europeos. Todas estas razones han constituido el argumento esencial para defender la lucha contra el cambio climático. De hecho, toda la acción exterior se ha articulado dentro de la cooperación, mediante alianzas y asociaciones con países terceros con el fin de reforzar las acciones internacionales de la UE en materia de cambio climático, a la vez que se garantizaban algunos intereses estratégicos de los Estados miembros y de la UE.

En general, se puede concluir que la acción de la UE basada en la seguridad climática flaquea en sus fundamentos y no es la perspectiva más conveniente en la lucha contra el cambio climático. En todo caso, la PESC debería desempeñar un papel complementario y coherente con la política comunitaria ambiental, con el fin de reforzar la capacidad de la UE para prevenir y abordar conflictos, como las tensiones y conflictos fronterizos para el acceso a los recursos naturales, o las catástrofes naturales acentuadas por el cambio climático, así como sus posibles consecuencias, como migraciones forzadas y desplazamientos internos de personas. El protagonismo deberían tenerlo de forma compartida los Estados miembros y la CE, como proyección exterior de una política comunitaria, la ambiental. En cambio, parece haberse producido un trasvase competencial a favor de los Estados, dejando en segundo plano la acción comunitaria, potenciando la preponderancia de los intereses gubernamentales por encima de los ambientales, defendiendo la competitividad económica y concibiendo el medio ambiente como un factor obstaculizador de los intereses de los Estados y del mercado.

La perspectiva basada en la seguridad climática olvida los aspectos sociales y económicos que impactan sobre los ciudadanos europeos y sobre los cuáles no existe una valoración interna de las acciones exteriores adoptadas para hacer frente al cambio climático. La seguridad climática europea, por lo tanto, no tiene en cuenta los aspectos ambientales ni sociales de sus acciones y defiende a ultranza la superioridad económica y política de la UE en el mundo.

Este debilitamiento de la posición de la UE en la lucha contra el cambio climático puede tener un precio muy elevado: en primer lugar, la UE pierde la oportunidad de pasar de las inversiones tóxicas a las inversiones limpias y de apostar por un modelo de crecimiento económico sostenible, que le permita, al mismo tiempo, hacer frente a la crisis económica. En segundo lugar, la posición comunitaria puede provocar que el resto de actores internacionales sean más reacios a asumir nuevos compromisos internacionales sobre cambio climático. Y, en tercer lugar, el debilitamiento de la UE puede beneficiar el liderazgo de la nueva administración americana, que desea comprometerse a reducir las emisiones para el año 2020 a los niveles de 1990, y en un 50% para 2050.

En ningún caso ha estado la UE a la altura de la situación: la crisis financiera no puede utilizarse como una excusa para reducir los esfuerzos internacionales contra el cambio climático, sobre todo porque el cambio climático supone una crisis existencial. La crisis climática representa una oportunidad para la industria de invertir en esfuerzos tecnológicos y energías renovables y eso solamente puede hacerse desde una política comunitaria ambiental ambiciosa y no desde posicionamientos gubernamentales unilateralistas. La crisis puede hacernos avanzar en los cambios estructurales y en la modificación del modelo energético e industrial. Las amenazas y oportunidades (ambientales, económicas y energéticas) que han sido desde siempre la base de la

lucha climática de la UE han sido olvidadas, por primera vez, por sus Estados miembros, que han obviado su responsabilidad como uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero. Habrá que ver si, en el próximo encuentro internacional para asumir compromisos internacionales en materia de cambio climático, la UE asume el liderazgo que toda la ciudadanía espera.

### Bibliografía de interés

- 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*, n.º 83-6, 2007, págs. 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, págs. 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, págs. 189-206.
- Egenhofer, C., *EU climate change policy after Kyoto*, Centre for European Policy Studies: Bruselas, 1998.
- Harris, P., “Europe and the Politics of Foreign Policy of Global Climate Change”, en P. Harris (ed.), *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Edward Elgar: Cheltenham, 2007, págs. 3-37.
- Page, E., “Theorizing the link between environmental change and security”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 9, 2000, págs. 33-43.
- Scott, Shirley V., “Climate change and peak oil as threats to international peace and security”, *Melbourne Journal of International Law*, n.º 9-2, 2008, págs. 495-514.
- Sjöstedt, G., “The EU negotiates climate change external performance and internal structural change”, *Cooperation and Conflict*, n.º 33-3, 1998, págs. 227-256.
- Pérez Bernárdez, C., *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*, Tirant Lo Blanch: Valencia, 2007.
- Randhir Bahadur, J., “La seguridad ambiental y las Naciones Unidas”, en M. Seara Vázquez, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, 1995, págs. 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, n.º 3/4, 2000, págs. 125-145.