



EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNION EUROPEA

Carlos del Río¹
UNISCI

Resumen:

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de la actualidad. La UE ha abordado el tema de forma claramente insuficiente desde el punto de vista teórico, con unos planteamientos demasiado inmovilistas y hasta conformistas con su propia acción. Pero, al mismo tiempo, ha sido uno de los primeros y principales actores internacionales en actuar y posicionarse claramente en la lucha contra el cambio climático. La Estrategia Global de Seguridad de la UE no aborda adecuadamente ni el cambio climático como prioridad fundamental ni algunas de sus implicaciones en las políticas de los Estados Miembros de la UE.

Palabras clave: Cambio Climático, COP 21, Seguridad energética, Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea

Title in English: Climate change and the Global Security Strategy of the European Union

Abstract:

Climate change is one of the biggest challenges the world has to face. The UE has dealt with this issue in a clearly insufficient way from a theoretical point of view, with too static approaches and even becoming conformist with their own action. However, at the same time, it has been one of the first and main international actors in the fight against climate change. The Global Security Strategy in the EU does not deal adequately neither with the climate change as a crucial priority, nor with some of its implications in the politics of the Member States of the EU.

Keywords: *Climate change, COP 21, Energy security, Global Security Strategy of the European Union*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Carlos del Río es investigador de UNISCI
E-mail: carlos_rio86@hotmail.com
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53787>



1. Introducción

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de la actualidad. El impacto que podría llegar a tener sobre el planeta afecta a todos los ámbitos de la existencia humana, ya que una modificación del medio en el que vivimos conlleva severas consecuencias tanto a nivel socio-político como a nivel humano. Además, el cambio climático es también uno de los desafíos más complejos: se trata de un problema global que al mismo tiempo no afecta a todos por igual. Del mismo modo, su correlación directa con la acción humana hace muy complicado emitir predicciones precisas sobre sus efectos a largo plazo. Otra complicación añadida se deriva precisamente de la complejidad de los diversos efectos del cambio climático sobre diferentes regiones: lo que para algunos actores puede llegar a suponer un verdadero peligro existencial es una oportunidad para otros. Finalmente cabe señalar que el cambio climático ha sido una prioridad baja para muchos actores de gran responsabilidad sobre las causas del mismo, dado que la realidad de su impacto y sus efectos han sido relativizados y en algunos casos incluso negados, en aras siempre de favorecer el progreso económico.

En un escenario internacional tan complejo, el papel de la Unión Europea ha sido moderadamente ambiguo. Por un lado, la UE ha abordado el tema de forma claramente insuficiente desde el punto de vista teórico, con unos planteamientos demasiado inmovilistas y hasta conformistas con su propia acción. Por otro, ha sido uno de los primeros y principales actores internacionales en actuar y posicionarse claramente en la lucha contra el cambio climático. El papel internacional jugado por la UE en este ámbito también ha resultado ambiguo, especialmente desde el inicio del actual escenario de crisis en 2008: en un principio la UE se contemplaba a sí misma como líder de las negociaciones sobre este tema, así como propiciadora de grandes acuerdos en la materia entre los diversos actores, mientras que la realidad es que el nuevo contexto propició que los planteamientos europeos en la materia fueran dados de lado por algunos de los principales actores que en algún caso llegaron hasta el punto de marginar a la UE alcanzando acuerdos paralelos según sus propias agendas. No obstante, la UE ha sido relativamente tozuda en este aspecto y ha continuado insistiendo en sus puntos de vista en todos los foros, y es innegable que ha jugado un papel importante a nivel internacional, siendo uno de los principales impulsores del importante acuerdo alcanzado en París en 2015 durante la COP 21.

2. El cambio climático en la Estrategia de Seguridad Europea: una evolución temporal

La inclusión del cambio climático como desafío llegó tarde a la estrategia de seguridad europea. Cuando el primer documento fue publicado en el año 2003, el cambio climático no estaba incluido entre los que la UE consideraba sus principales desafíos de seguridad. Es más, ni siquiera se menciona en el documento. Únicamente se hace mención a determinados problemas que pueden estar relacionados con el cambio climático (como la creciente escasez de recursos naturales, especialmente el agua²). A pesar de que en 2003 no resulta extraño ver que el cambio climático no es incluido como una de las prioridades de seguridad (lo que no implica que se trate de un planteamiento adecuado), sí que es un error claro por parte de la UE el obviarlo completamente. No obstante es importante resaltar los principios rectores de la Estrategia europea, que en documentos posteriores se mantendrán y en torno a los cuales se estructurará el acercamiento al desafío del cambio climático.

Para llegar a plantear una primera aproximación inclusiva, tuvieron que pasar cinco años. En el informe solicitado por el Consejo al Alto Representante³, por entonces Javier Solana,

² *A Secure Europe in a better World*, en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>

³ *Climate Change and International Security*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf



acerca de la importancia del cambio climático en el contexto de la política exterior y de seguridad europea, éste expone el importantísimo desafío que el cambio climático supone en un escenario internacional crecientemente complejo y cada vez más conflictivo. Dicho informe parte de forma inequívoca de un nuevo planteamiento en el que el cambio climático es real y sus consecuencias son ya patentes y pueden llegar a ser devastadoras. No obstante, este nuevo planteamiento también lleva consigo un error conceptual que luego va a demostrar ser muy complicado de superar: el cambio climático no es presentado como un desafío en sí mismo, sino como un potenciador de riesgos y amenazas. Esto supone un escollo importantísimo para abordar el problema de forma eficaz: si el cambio climático no se aborda como problema en sí mismo, no se puede abarcar correctamente la magnitud de su alcance ni se puede crear una percepción adecuada de sus consecuencias entre los principales tomadores de decisiones. Además, el no ser tratado como un problema separado de otros riesgos y amenazas, conlleva implícitamente la concepción de que el cambio climático y, aún más importante, sus causas, no deben ser contempladas negativamente.

En su revisión de la Estrategia publicada en 2003, la UE adoptó plenamente la visión propuesta por el informe del Alto Representante. En dicho documento, se incluyó el cambio climático entre los principales desafíos para la seguridad de Europa, como uno de los principales potenciadores de riesgos y amenazas⁴.

Ese mismo año, y a raíz del mismo documento, la UE se autoasignó el objetivo de liderar las negociaciones sobre cambio climático a nivel internacional, especialmente de cara a las reuniones de los participantes organizadas dentro del marco del Foro para el Cambio Climático de Naciones Unidas (UNFCCC)⁵.

Otra, y quizás más importante, acción tomada por la UE ese mismo año fue la auto imposición del denominado objetivo 20/20⁶, según el cual la UE se comprometía disminuir un 20% sus emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020. Esta decisión tuvo una enorme importancia tanto a nivel normativo como simbólico: en primer lugar, la UE daba un enorme paso (considerando la posición de los actores de mayor responsabilidad en cuanto a emisiones, EE.UU. y China) al imponerse un objetivo vinculante, con un horizonte temporal relativamente cercano y fácilmente verificable; en segundo lugar, al tomar una decisión de este tipo y con esta forma, la UE se convirtió en el primer actor internacional de gran peso que, a pesar de las críticas por falta de ambición desde algunos sectores, dejaba claro que el compromiso no sólo se reflejaba en el discurso sino también mediante actos. Esta decisión dotó a la UE de un innegable prestigio internacional en la materia, tanto ante actores estatales como no estatales.

Las previsiones de liderazgo de la UE no se vieron cumplidas. Los contextos político y económico, tanto a nivel regional como internacional, no favorecieron un marco desde el que la UE pudiese proyectar una imagen de liderazgo, ni tan sólo en materia de cambio climático, área en la que gozaba de cierto prestigio.

De esta manera, los años posteriores vieron cómo los planteamientos de seguridad europeos en la materia evolucionaron lentamente del inmovilismo conceptual a una progresiva modernización, que no llegó a materializarse plenamente hasta principios del año 2016.

⁴ *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*, en https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

⁵ *Ibid*

⁶ *2020 Climate & Energy Package*, en http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm



El año 2010 fue el primero en el que se pudo ver un avance pequeño aunque relativamente significativo en los planteamientos. Por un lado, el Consejo emitió un borrador concerniente al modelo de seguridad europeo⁷, en el que se produjo un pequeño avance conceptual al incluirse por primera vez como parte de la Estrategia de Seguridad Europea determinadas situaciones, algunas de ellas con una incidencia creciente directamente proporcional al endurecimiento del cambio climático (desastres naturales tales como inundaciones, sequías, incendios, etc. no provocados por el hombre⁸), como un riesgo directo para la seguridad europea, sin que estos actuaran como potenciador de otros riesgos y amenazas sino como desafíos en sí mismos. A pesar de esto, el cambio climático en su conjunto siguió siendo contemplado como un potenciador de riesgos y amenazas, aunque la puerta para superar esta idea ya estaba abierta.

Por otro lado, el Consejo publicó una revisión del objetivo 20/20 en la que se estudiaba superar el objetivo de reducción de emisiones original⁹, aumentando la reducción hasta un 30% dentro del mismo arco temporal. No obstante este objetivo quedaba supeditado a un mayor compromiso por parte del resto de actores internacionales. Adicionalmente se puso de manifiesto la importancia no sólo de la reducción de emisiones, sino también de la optimización de recursos y las buenas políticas energéticas.

Una complejidad añadida vino de la mano de discrepancias en el seno de la UE. Diferentes Estados Miembros dejaron claras diversas posturas acerca del cambio climático. Las mayores discrepancias se dieron en torno a los niveles de emisiones. De forma sintética se podrían destacar dos grandes bloques de opinión: el primero favorable a una reducción de las emisiones lo antes posible y una transición hacia economías poco carbonizadas, entre las que destacaban Francia y Alemania; y el segundo, encabezado por Polonia y algunos países de Europa Oriental, que era contrario a una descarbonización rápida y demandó ayudas para poder acatar los objetivos europeos. Dichas discrepancias supusieron un importante obstáculo para alcanzar una política climática comunitaria sólida, así como un lastre significativo para la acción exterior común en este ámbito.

Durante el año 2011, se continuó avanzando sobre esta línea argumental. El Consejo emitió un nuevo documento en el que exponía sus conclusiones sobre la política climática europea¹⁰ en el que se seguía insistiendo sobre la definición del cambio climático como mero potenciador de riesgos. En ese mismo documento, no obstante quedaba claramente señalada la realidad de los efectos inmediatos del cambio climático y el peligro que estos suponen.

No obstante, se produjeron avances conceptuales en otros ámbitos. Por un lado, las citadas conclusiones del Consejo indicaban que, en la lucha contra el cambio climático, los mecanismos de alerta temprana eran un elemento fundamental, especialmente aquellos que monitorizan las actividades humanas. Por otro, se reconocía la importancia de correlacionar las implicaciones de seguridad del cambio climático con la seguridad energética¹¹.

⁷ *Draft Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model"*, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205842%202010%20REV%202>

⁸ *Ibid*

⁹ *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117083.pdf

¹⁰ *Council conclusions on EU Climate Diplomacy. 3106th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 18 July 2011*, en http://ec.europa.eu/clima/events/docs/0052/council_conclusions_en.pdf

¹¹ *Ibid*.



Las conclusiones del Consejo están en gran medida basadas en un informe puesto a disposición del público tan sólo 9 días antes¹². En dicho informe, se valoraba más detenidamente la situación climática y la importancia de una transición hacia una economía descarbonizada y resistente a los efectos del cambio climático que ya no podrían ser evitados. Dicho informe hacía hincapié en la importancia de la labor diplomática europea para favorecer un cambio en los planteamientos de los diversos actores internacionales para frenar el cambio climático y paliar sus efectos. Sin embargo, dicho documento insistía en planteamientos conceptualmente erróneos, llegando a afirmar que “[...]El cambio climático por sí solo no causa conflictos[...]”¹³.

Durante el año siguiente no hubo grandes cambios en los planteamientos europeos de seguridad.

Sin embargo, el año 2013 vio algunos avances significativos en la materia. En primer lugar, comenzó un proceso de redefinición parcial de los planteamientos de seguridad europeos. Algunos importantes think tanks europeos publicaron un documento conjunto titulado “Towards a European Global Strategy”¹⁴ en el que exponían una visión común sobre los principales retos para la seguridad de la Unión Europea, sobre los ejes sobre los que se debía fundamentar la acción europea en este ámbito, así como sus fortalezas y otros aspectos que aún debían ser reforzados. En dicho documento el cambio climático ligado a la seguridad medioambiental y la seguridad energética cobraba una importancia significativa.

Así se mencionaba la necesidad de avanzar en el desarrollo de fuentes de energía renovables y de bajo impacto medioambiental, resaltando no sólo sus beneficios inmediatos y obvios, como es la reducción de emisiones nocivas, sino además resaltando el impacto económico positivo que tendría el desarrollo de tecnologías vanguardistas en este ámbito cuya demanda sin duda crecerá en los próximos años¹⁵. Además, profundizando en la correlación con la seguridad energética, el documento propone un modelo de diplomacia verde centrado en el marco de las Naciones Unidas, pero además lanza la idea de centrarse también en encuentros de menor envergadura, pero al mismo tiempo con actores importantes, en los que las propuestas europeas pueden ganar impulso y proyección. Se habla por ejemplo de fomentar la imposición de tasas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, cuyas ganancias fuesen destinadas a la investigación y desarrollo en el ámbito de las energías renovables.¹⁶

Por otro lado, el mismo año, a través de un comunicado de prensa¹⁷ relativo a la 3250 Reunión del Consejo, la oficina de la Alta Representante, por entonces Catherine Ashton, publicó una serie de conclusiones de los miembros sobre la política exterior y de seguridad común, entre las que cobraba gran importancia el cambio climático.

¹² *Towards a renewed and strengthened EU climate diplomacy*, en http://www.eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf

¹³ *Ibid*, p. 3

¹⁴ *Towards a European Global Strategy*, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf

¹⁵ *Ibid*, p. 9

¹⁶ *Ibid*, p. 15

¹⁷ *Press Release. 3250th Council meeting. Foreign Affairs. Luxembourg, 24 June 2013*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137593.pdf



En primer lugar se ponía de manifiesto que el cambio climático supone un desafío global decisivo¹⁸. Si bien se insistía en la validez y vigencia implícita de los planteamientos 2003-2008, la realidad es que por primera vez la Unión Europea estaba poniendo de manifiesto en sus planteamientos de seguridad que el cambio climático supone un desafío importantísimo en sí mismo y que sus consecuencias podrían llegar a ser catastróficas. Por lo tanto, las conclusiones adelantan que, para combatirlo, es imprescindible avanzar hacia una economía descarbonizada, resistente a los efectos del cambio climático y hacia un modelo de crecimiento eficiente en cuanto al consumo de recursos. Además, por primera vez, alcanza una relevancia de primer orden la importancia del desarrollo tecnológico para prevenir y paliar los efectos adversos del cambio climático.

Por último, se enfatizó la importancia de la “Diplomacia Verde” europea para encabezar una transición internacional hacia los planteamientos europeos. Europa volvía a querer colocarse a la cabeza de las negociaciones internacionales en este ámbito.

Más recientemente, durante el año 2016, algunos de los primeros documentos oficiales publicados recogían una serie de planteamientos teóricos que presentaban una visión modernizada del desafío que supone el cambio climático para la seguridad común. Siguiendo lo expuesto en la publicación digital de la Estrategia Global de la Unión Europea¹⁹, se podría haber esperado un planteamiento renovado y más moderno del tema, dado que el cambio climático se contempla sobre el papel como uno de los principales desafíos para el futuro, que además puede ser fundamental como potenciador de otros riesgos y amenazas.

Resultaba además esperanzador ver a principios de 2016 cómo parecía abrirse la puerta por parte de algunas publicaciones oficiales a contemplar el cambio climático como uno de los ejes centrales de la Política Exterior y de Seguridad Común²⁰. La importancia de la acción europea, aparte de en la reducción de emisiones, se centra en el desarrollo de la sostenibilidad²¹. De esta forma Europa podría haber puesto al día sus planteamientos de seguridad en materia de cambio climático.

No obstante, la publicación del documento “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe”²² ha supuesto de momento una fuerte bajada en las expectativas en cuanto a cambio climático se refiere. En primer lugar la cuestión del cambio climático ha sido eliminada una vez más de la lista de los principales desafíos de seguridad europeos. Adicionalmente no se hace mención al problema medioambiental o climático en la parte del documento dedicada a la seguridad energética. Por último, resulta preocupante el hecho de que las escasas veces que se menciona el cambio climático sea o bien para incluirlo entre los factores que agravan o potencian los riesgos y amenazas existentes, o bien para esgrimirlo como uno de los principales ejes de cooperación con el vecindario europeo, especialmente el Norte de África y el Mediterráneo. El planteamiento (o la falta de) en el nuevo documento no puede evitar recordar aproximaciones teóricas atrasadas y que parecían ya superadas, no sin dificultades, desde hacía algunos años. Sin duda, de mantenerse esta última aproximación en futuras revisiones, se trataría de un paso atrás para la UE.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *EU Global Strategy Policies: Energy and Climate*, en <https://europa.eu/globalstrategy/en/energy-climate>

²⁰ *Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage*, en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5124_fr

²¹ *Ibid.*

²² *Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe*, en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf



3. El cambio climático desde la perspectiva internacional

Para comprender mejor los planteamientos europeos en materia de cambio climático y seguridad, resulta imprescindible la contextualización. El cambio climático es un problema global y ningún actor discute eso. No obstante, es al mismo tiempo un problema muy transversal y de tal complejidad que no afecta a dos actores por igual. Lo que para unos es un riesgo existencial, para otros es una nueva oportunidad. Por este motivo, los planteamientos a nivel internacional han sido de lo más diverso, además de oscilantes entre un extremo y otro, lo que se ha reflejado en las negociaciones a nivel internacional y por supuesto ha repercutido sobre las posiciones europeas.

A fin de sintetizar al máximo posible, dado que el propósito del presente artículo no es un análisis comparativo, nos guiaremos por los resultados de las más importantes cumbres sobre el clima realizadas dentro del marco del UNFCCC.

Tras haber definido su postura sobre el tema en 2008, la UE se enfrentó a su primer gran reto diplomático en la materia a nivel internacional en el año 2009, cuando en Copenhague se celebró la COP 15²³. Hay que tener en cuenta que entre 2008 y 2009 la posición de la UE se había debilitado en gran medida. El foco del interés político y mediático estaba colocado en la crisis económica y sus efectos más inmediatos, tales como la destrucción de empleo, la caída del euro y la recesión económica. De esta forma, la UE llegaba debilitada a la cumbre, tanto por su situación interna como por una visión demasiado autocomplaciente de la realidad internacional. Por lo tanto, no es de extrañar que el resultado de dicha cumbre fuese negativo para la UE. El fracaso de los objetivos europeos fue absoluto: no sólo no se alcanzó ningún acuerdo (mucho menos vinculante y verificable) sobre reducción de emisiones entre todas las partes, sino que, además, los principales actores (China y Estados Unidos) junto con otros alcanzaron un acuerdo paralelo del que excluyeron a la UE, y que se limitaba a expresar una serie de buenas intenciones respecto a la reducción de emisiones sin clarificar ni cuantificar nada.

Tras el fracaso de Europa en la COP 15, las expectativas europeas habían sufrido un duro golpe. No obstante, los objetivos no se alteraron en siguientes cumbres. Además, se produjo un cambio muy positivo en la sociedad internacional, al cambiar los planteamientos de dos de los más importantes actores, así como de mayor responsabilidad respecto al cambio climático: Estados Unidos y China. En el caso del primero, el cambio de enfoque acompañó al cambio de administración. La administración Bush había seguido planteamientos reaccionarios frente al cambio climático, siguiendo una línea argumental de relativización constante y en ocasiones rozando el “negacionismo”. No obstante la administración Obama, aunque no inmediatamente, cambió su planteamiento de manera casi absoluta: del relativismo se pasó a la alarma de seguridad por el cambio climático²⁴, y Estados Unidos pasó a tomar mucho más en serio su responsabilidad en la materia. Por otro lado, China, por entonces el segundo país del mundo en cantidad de emisiones, seguía manteniendo su postura de priorizar el desarrollo económico a toda costa, lo que descartaba reducir drásticamente las emisiones, así como su participación en un gran acuerdo internacional sobre cambio climático.

²³ Goldenberg, Suzanne, Stratton, Allegra y Vidal John: "Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure", *The Guardian*, 19 de diciembre de 2009

²⁴ *National Security Strategy*, May 2010 en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf



En medio de este marco internacional se celebró la COP 17 en Durban en el año 2011²⁵. Aunque no resultó ningún acuerdo inmediato de la misma, y a pesar de la reticencia de China (tras fuertes presiones diplomáticas por parte europea, pero sobre todo por parte de Estados Unidos), las partes acordaron estudiar la forma de alcanzar un acuerdo global frente al cambio climático. Por el momento también se acordó extender la vigencia del protocolo de Kyoto, pero sin fijar un período concreto.

El año siguiente, durante la cumbre de Doha²⁶ (y continuando con el espíritu de la reunión del año anterior) se alcanzó un nivel de consenso significativo al acordar las partes extender la vigencia del Protocolo de Kyoto (cuyas disposiciones vencían ese mismo año) hasta el año 2020.

Sin embargo, el más significativo avance se produjo en noviembre del año 2015, tras la celebración de la COP 21 en París. Por primera vez, las participantes alcanzaron un consenso amplio y de la cumbre resultó un acuerdo. Las partes se comprometían a reducir sus emisiones con tal de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C, con el objetivo de mantener la subida en 1,5°C respecto a niveles preindustriales, y con un horizonte temporal del año 2020.

A pesar de que el acuerdo es sin duda un paso muy positivo, incluso histórico, deben ser matizados varios puntos:

- Para entrar en vigor, este acuerdo debe ser ratificado por 55 países responsables del 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global (Estados Unidos y China son responsables del 42% de dichas emisiones entre ambos)²⁷. Este objetivo se ha cumplido.
- El acuerdo no incluye en un principio ni cuotas ni tasas de emisión o límite específico a las mismas.
- El acuerdo no incluye medios de verificación o sanción y no es por lo tanto vinculante de forma práctica.
- El acuerdo ha resultado posible únicamente debido al gran cambio de postura de China en los últimos años. Aunque está envuelto en un gran consenso, algunos actores de gran importancia (Brasil, India) siguen mostrando reticencias.

A raíz de este acuerdo, la postura europea salió fortalecida, y su papel reconocido como fundamental para el mismo²⁸. Este acuerdo y el gran consenso alcanzado a su alrededor fortalecieron además la postura europea y permitieron el avance a nuevos planteamientos.

²⁵ Durban: *Towards full implementation of the UN Climate Change Convention*, en http://unfccc.int/key_steps/durban_outcomes/items/6825.php

²⁶ Morgan, Jennifer: "Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators Made Only Incremental Progress", *World Resources Institute*, 14 de diciembre 2012, en <http://www.wri.org/blog/2012/12/reflections-cop-18-doha-negotiators-made-only-incremental-progress>

²⁷ China y Estados Unidos ratificaron el tratado de París a principios de septiembre de 2016

²⁸ Harvey, Fiona: "Paris climate change agreement: the world's greatest diplomatic success", *The Guardian*, 14 de diciembre de 2015, en <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-deal-cop-diplomacy-developing-united-nations>



4. Cambio Climático y Seguridad Energética

Es imposible abordar el estudio del cambio climático dentro del campo de la seguridad internacional sin relacionarlo con al mismo tiempo con la seguridad energética y viceversa. Se podría decir que son dos dimensiones diferentes de una misma cuestión: en algunas ocasiones avanzan exactamente en la misma dirección, aunque en otras toman vías totalmente opuestas.

Resulta innegable que el modelo energético de la segunda mitad del siglo XX es insostenible desde el punto de vista medioambiental, así como también desde un punto de vista meramente económico y de los recursos disponibles a medio-largo plazo. No obstante, tampoco se puede obviar que la demanda de energía a nivel global no hará sino aumentar en el futuro, que la producción de energía conlleva unos costes elevadísimos que no todos los Estados tienen la misma capacidad para afrontar estos costes y satisfacer su demanda interna (y su responsabilidad hacia sus ciudadanos), y que la tecnología necesaria para asegurar el abastecimiento energético mediante métodos más convencionales, basados en el carbono, es barata y ampliamente disponible, no así las tecnologías renovables.

Esta dicotomía plantea una serie de cuestiones tanto prácticas como éticas de importantes ramificaciones. No es el objeto del presente artículo abordar dichas cuestiones, pero sí que resulta pertinente abordar brevemente las posiciones europeas al respecto.

Al comienzo de este escrito, se indicaba que la postura europea ha sido relativamente ambigua. Esta aproximación es quizás simplista, pero resulta especialmente cierta en este ámbito: la Unión Europea se ve dividida entre unos planteamientos teóricos muy inclinados hacia las energías renovables, pero al mismo tiempo los miembros se ven aquejados de demandas energéticas cada vez mayores y de una dependencia común del exterior²⁹.

Parte de la ambigüedad europea también se viene dando a causa de las diferentes posiciones de los socios en cuanto a temas de abastecimiento energético. En general se pueden distinguir dos bloques de opinión dominantes: por un lado los Estados Miembros más partidarios (cabe destacar la posición de Francia, Alemania o Dinamarca) de establecer una serie de cuotas claras de emisiones de gases de efecto invernadero, desarrollo e inversión en energías renovables y la implantación de normas comunes y vinculantes estableciendo unos objetivos mínimos a cumplir por todos los Miembros; por otro lado, existe una posición relativamente opuesta encabezada principalmente por miembros de más reciente adhesión (especialmente activa ha sido la posición de Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, Bulgaria, Croacia y Rumanía), que han demandado mayor flexibilidad en los objetivos de la unión, dada la gran dependencia que sus economías tienen de las energías fósiles.

El debate en la Unión Europea no ha venido determinado únicamente por discrepancias internas, sino por la volatilidad del mercado energético exterior. La dependencia energética de la UE respecto a Rusia ha sido clara, y las relaciones con este país han sido en el mejor de los casos inestables. Este es uno de los principales motivos por el que la UE ha decidido diversificar su abastecimiento energético. En este objetivo de diversificación juega un importante papel el componente de las energías renovables, que cobran relevancia como alternativa al gas natural y el petróleo provenientes de Rusia. No obstante, el gran obstáculo a estas energías sigue siendo, aparte de su coste, aunque va cayendo, la carencia de una tecnología que permita almacenar el excedente y la importante inversión que sería necesaria para superar dicho obstáculo.

²⁹ Ver el artículo del Prof. Dr. Rubén Herrero en esta misma publicación.



5. El impacto del “Brexit” sobre la política de seguridad medioambiental europea

La inesperada victoria del “Sí” en el referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea ha abierto una gran cantidad de interrogantes sobre el futuro de muchas políticas europeas, y por supuesto también sobre las políticas de seguridad climática.

En primer lugar cabe destacar que el Reino Unido ha jugado un papel ambiguo en cuanto a políticas medioambientales. Para empezar, se trata (aún) del segundo país de la UE con mayor tasa de emisiones de gases de efecto invernadero³⁰, únicamente por detrás de Alemania. Además es un país que debe una enorme proporción de su legislación medioambiental a la UE³¹, y uno de los principales impulsores del Sistema de Comercio de Emisiones de la UE³². Así mismo, el Reino Unido ha obstaculizado los intentos de la comisión de regular la extracción de combustibles fósiles mediante la fractura hidráulica (más conocida como “fracking” en inglés)³³.

A pesar de todo esto, la política exterior británica también ha tenido un importante papel, implicándose tanto en la fijación de objetivos de reducción de gases de efecto invernadero, proponiendo objetivos por norma general más ambiciosos que la mayoría de socios comunitarios³⁴, y manteniéndose muy activo en la conocida como diplomacia verde.³⁵

Hay que considerar brevemente, además, que la cuestión climática y medioambiental ha ido adquiriendo una prioridad social creciente ante la sociedad civil británica, y aunque no ha sido uno de los ejes centrales durante la campaña del Brexit, sí que estuvo presente. Por un lado, los partidos más euro-escépticos siempre han sido también escépticos ante el cambio climático y sus efectos³⁶, y además se han manifestado claramente en contra de las regulaciones climáticas impuestas desde fuera³⁷. Por otro lado, el partido conservador británico en los últimos años ha actuado de forma muy suave en este tema, siendo durante la presente legislatura muy partidarios del “fracking” y de la energía nuclear³⁸. El resultado del voto y el nuevo gobierno tras la dimisión de David Cameron tampoco auguran nada bueno, dada la trayectoria política en el ámbito medioambiental de la nueva Primera Ministra,

³⁰ Eurostat. *Total greenhouse gas emissions by countries (including international aviation and indirect CO₂, excluding LULUCF), 1990 - 2014 (million tonnes of CO₂ equivalents)*, en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_\(including_international_aviation_and_indirect_CO₂,_excluding_LULUCF\),_1990_-_2014_\(million_tonnes_of_CO₂_equivalents\)_updated.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_(including_international_aviation_and_indirect_CO2_excluding_LULUCF)_1990_-_2014_(million_tonnes_of_CO2_equivalents)_updated.png)

³¹ Tindale, Stephen: “The green benefits of Britain’s EU membership”, *Centre For European Reform*, abril 2014, en https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/green_benefits_policy_brief_final-8767.pdf

³² Grubb, Michael y Tindale, Stephen: “Brexit and Energy: Cost, Security and Climate Policy Implications”, *UCL European Institute EI Note*, mayo 2016, en <https://www.bartlett.ucl.ac.uk/sustainable/documents-news-events/brexit-and-energy>

³³ Bond, Ian, Besch, Sophia, Gostyńska-Jakubowska, Agata, Korteweg, Rem, Mortera-Martinez, Camino y Tilford, Simon: “Europe after Brexit: Unleashed or Undone?”, *Centre for European Reform*, abril 2016, en http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_eaafterBrexit_15April16.pdf

³⁴ Véase Tindale, *op. cit.*

³⁵ Véase Bond et al, *op. cit.*

³⁶ Bawden, Tam: “Ukip green policy: Climate change 'open to question' says energy spokesman Roger Helmer”, *Independent*, 30 de diciembre de 2014, en <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/ukip-green-policy-climate-change-is-open-to-question-says-energy-spokesman-roger-helmer-9949125.html>

³⁷ Quinn, Ben: “UKIP Manifesto 2015 – The Key Points”, *The Guardian*, 15 de abril de 2015, en <https://www.theguardian.com/politics/2015/apr/15/ukip-manifesto-2015-the-key-points>

³⁸ Ashton, John: “Britain can’t Preach on Climate Change while it Dismantles its Green Economy”, *The Guardian*, 8 de diciembre de 2015, en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/08/britain-climate-change-green-economy-david-ferman-paris>



Theresa May, y que una de sus primeras decisiones haya sido la eliminación del Departamento de Energía y Cambio Climático, siendo sustituido por el nuevo Departamento de Negocio, Energía y Estrategia Industrial³⁹.

Considerando todo lo anterior, resulta indiscutible que el Brexit tendrá un notable impacto sobre la estrategia de seguridad europea respecto al cambio climático. No obstante, los efectos pueden ser tanto negativos como positivos a corto y largo plazo. En primer lugar, la pérdida de Reino Unido supone un importante golpe para la diplomacia europea, especialmente en lo que respecta al espacio Asia-Pacífico donde la diplomacia británica tenía un gran peso. Teniendo en cuenta de que uno de los principales ejes de actuación de Europa respecto al cambio climático ha sido la llamada diplomacia verde y la pretensión de liderazgo europeo en la materia a la hora de afrontar las negociaciones internacionales, especialmente en el marco del UNFCCC, la pérdida de influencia diplomática indudablemente se notará, dificultando la consecución de los objetivos europeos. Más aún si tenemos en cuenta que el centro del debate sobre cómo enfrentar el cambio climático se centra ahora mismo en las regiones de Asia – Pacífico y los Estados Unidos de América, con quienes Reino Unido mantiene mejores relaciones que la mayoría de socios europeos.

Por otro lado, cabe destacar que la salida de Reino Unido de la UE supone la eliminación del mayor obstáculo a la regulación de las políticas energéticas europeas y sobre todo al establecimiento de un marco regulatorio que gestione el “mix” energético de los países miembros, poniendo un mayor énfasis en las energías renovables y en la sostenibilidad. Además, Reino Unido ha sido, por sus intereses nacionales, el mayor obstáculo para establecer regulaciones comunitarias eficaces respecto al fracking y la polución del aire. En este sentido, la posición de una UE 27 quedaría reforzada dado que podría sacar adelante proyectos en ese sentido, con el añadido de que Reino Unido, en el caso de que quisiera seguir participando, aunque fuese parcialmente, del mercado común, se vería obligado a aceptar en buena medida esas condiciones sin poder decir nada al respecto.

6. Conclusiones y Observaciones

Se podrían enumerar una serie de puntos fuertes en política de seguridad climática que la UE haría bien en mantener y potenciar:

- La UE ha demostrado ser un actor fiable a nivel internacional, manteniéndose en lo más alto de la acción diplomática en este campo.
- La UE también ha adoptado medidas pioneras y compromisos vinculantes que, aunque mejorables con el tiempo, refuerzan su posición de liderazgo.

A pesar de lo anterior, también existen una serie de debilidades que suponen importantes obstáculos para desarrollar, mejorar y garantizar (dentro de lo posible) la seguridad común esta área:

- La consideración del Cambio Climático como un mero potenciador de amenazas sigue suponiendo un importantísimo escollo teórico que impide desarrollar una estrategia de seguridad y una acción exterior óptimas.
- Las discrepancias internas impiden que los socios alcancen compromisos más ambiciosos, que implicarían mejoras para todos⁴⁰.

³⁹ Macartney, Adrienne: “The Death of DECC: What’s in a Name?”, *The Huffington Post*, 17 de Julio de 2016, en http://www.huffingtonpost.co.uk/adrienne-macartney/decc-climate-change_b_11040552.html



- A pesar de que se trata de uno de los mayores desafíos para el futuro, los riesgos inherentes al cambio climático no ocupan un punto prioritario en las agendas políticas ni a nivel comunitario ni nacional.

La actual estrategia no aborda adecuadamente estas flaquezas y se hace demasiado eco de las fortalezas y los logros de la Unión. No obstante el documento no está a la altura de otros documentos similares, como por ejemplo los planteamientos de los Estados Unidos de América en la materia⁴¹, o incluso los de los propios documentos de algunos Estados Miembros⁴².

Para poder aprovechar plenamente los potenciales y la capacidad de liderazgo que podría llegar a ejercer la UE en este ámbito resulta imprescindible superar el actual planteamiento teórico imperante, sin dejarse lastrar por conceptos obsoletos que perjudican a la propia idea de Seguridad Común.

Bibliografía Seleccionada

2020 Climate & Energy Package, en http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm

Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117083.pdf

A Secure Europe in a better World, en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>

Bond, Ian, Besch, Sophia, Gostyńska-Jakubowska, Agata, Korteweg, Rem, Mortera-Martinez, Camino y Tilford, Simon: "Europe after Brexit: Unleashed or Undone?", *Centre for European Reform*, abril 2016, en http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_euafterBrexit_15april16.pdf

Climate Change and International Security, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf

Council conclusions on EU Climate Diplomacy. 3106th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 18 July 2011, en http://ec.europa.eu/clima/events/docs/0052/council_conclusions_en.pdf

Draft Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model", en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205842%202010%20REV%20>

Durban: Towards full implementation of the UN Climate Change Convention, en http://unfccc.int/key_steps/durban_outcomes/items/6825.php

EU Global Strategy Policies: Energy and Climate, en <https://europa.eu/globalstrategy/en/energy-climate>

⁴⁰ Sin tratarse de tener que adoptar una posición política o económicamente perjudicial, si es necesario fomentar compromisos más fuertes entre los socios para abarcar este desafío de forma conjunta ya que la UE se encuentra en una posición geográfica adyacente a algunas de las áreas más vulnerables frente al cambio climático.

⁴¹ *Findings from Select Federal Reports: THE NATIONAL SECURITY IMPLICATIONS OF A CHANGING CLIMATE*, en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/national_security_implications_of_changing_climate_final_051915_embargo.pdf

⁴² Por ejemplo, el documento británico *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* recoge la singularidad de la importancia del cambio climático, así como el más reciente documento francés, el *Livre Blanc: Défense et Sécurité Nationale 2013*, también reconoce la importancia del cambio climático y las vulnerabilidades estratégicas derivadas del mismo.



Eurostat. *Total greenhouse gas emissions by countries (including international aviation and indirect CO₂, excluding LULUCF), 1990 - 2014 (million tonnes of CO₂ equivalents)*, en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_\(including_international_aviation_and_indirect_CO₂, excluding LULUCF\), 1990 - 2014 \(million tonnes of CO₂ equivalents\) updated.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_(including_international_aviation_and_indirect_CO2_excluding_LULUCF)_1990_-_2014_(million_tonnes_of_CO2_equivalents)_updated.png)

Findings from Select Federal Reports: THE NATIONAL SECURITY IMPLICATIONS OF A CHANGING CLIMATE, en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/national_security_implications_of_changing_climate_final_051915_embargo.pdf

Grubb, Michael y Tindale, Stephen: "Brexit and Energy: Cost, Security and Climate Policy Implications", *UCL European Institute EI Note*, mayo 2016, en <https://www.bartlett.ucl.ac.uk/sustainable/documents-news-events/brexit-and-energy>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Livre Blanc sur la Défense et Sécurité Nationale 2013, en <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>

Morgan, Jennifer: "Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators Made Only Incremental Progress", *World Resources Institute*, 14 de diciembre 2012, en <http://www.wri.org/blog/2012/12/reflections-cop-18-doha-negotiators-made-only-incremental-progress>

National Security Strategy, May 2010 en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

Press Release. 3250th Council meeting. Foreign Affairs. Luxembourg, 24 June 2013, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137593.pdf

National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf

Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World, en https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe, en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage, en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5124_fr

Tindale, Stephen: "The green benefits of Britain's EU membership", *Centre For European Reform*, abril 2014, en https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/green_benefits_policy_brief_final-8767.pdf

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Towards a renewed and strengthened EU climate diplomacy, en http://www.eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf



Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003.en

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>